



COLECCIÓN CONEAU

100 AÑOS DE REFORMA UNIVERSITARIA

Principales apelaciones a la universidad argentina

Tomo 3



Néstor Pan
Presidente

Mariano Candiotti
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 3

ÍNDICE

15. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA Y EL CONCURSO PERIÓDICO	13
Evaluación y concursos: Una retrospectiva singular	15
<i>Marcela Mollis</i>	
La investigación en las universidades argentinas: producción de conocimiento y formación de investigadores	35
<i>Martín Aiello y Lucas Krotsch</i>	
Ecos de la Reforma del 18: tensiones y desafíos en la profesión académica actual	43
<i>Jaquelina Noriega</i>	
La construcción de la profesión docente	55
<i>Daniel Ricci</i>	
16. EL AUTOGOBIERNO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS DISTINTOS CLAUSTROS	61
Las transformaciones en el gobierno de las universidades argentinas	63
<i>María Catalina Nosiglia</i>	
La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades	77
<i>Leopoldo Múnera Ruiz</i>	
17. EL EXTENSIONISMO	99
Universidad y sociedad. A cien años de la Reforma Universitaria de 1918	101
<i>Susana Villavicencio</i>	
La extensión en la Argentina. Breve historia y su tránsito hacia la consolidación como una de las funciones sustantivas de la universidad actual. El impacto de la evaluación institucional y la acreditación de carreras en su universalización	109
<i>Arturo Somoza</i>	
La extensión como vinculación: autonomía, relacionalidad y territorios	117
<i>Ana Teresa Martínez</i>	
Extensión universitaria, intercambio de saberes y relaciones de la universidad con el entorno	127
<i>Leonardo Silvio Vaccarezza</i>	

Dogmas y grandes preguntas de la extensión universitaria latinoamericana en la segunda década del siglo XXI	137
<i>Marcelo Luis López</i>	
El extensionismo, transferencia y prácticas profesionales en las relaciones investigación - mundo productivo	153
<i>Hebe Vessuri</i>	
18. NORMALIZACIÓN Y NATURALEZA DE LA CRISIS DE FUNCIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	167
Tensiones entre docencia e investigación universitaria en Argentina. Una mirada retrospectiva	169
<i>Sonia Araujo</i>	
La “normalización universitaria” durante los primeros años del retorno a la democracia: los debates inconclusos, la tensión entre nuevas/viejas funciones y los límites de una renovación académica	183
<i>Claudio Suasnábar y Susana Lazzaro Jam</i>	
19. LAS REFORMAS NEOLIBERALES DE LOS NOVENTA Y SU IMPACTO EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA Y SUS TRADICIONES INSTITUCIONALES	195
Gobiernos, Banco Mundial y universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina	197
<i>Nicolás Bentancur</i>	
Universidades nacionales, neoliberalismo y reformas del Estado (1989-1999)	207
<i>Daniela Atairo, Antonio Camou y Marcelo Prati</i>	
La política pública universitaria. Rupturas y continuidades desde la reforma de los noventa	225
<i>Juan Carlos Del Bello</i>	
20. LOS COMPROMISOS DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE 1994 Y LA LES	249
La autonomía universitaria en la Constitución Nacional y en la legislación	251
<i>Norberto E. Fraga</i>	
La universidad: ¿una burbuja académica?	263
<i>Carlos F. Mazzola</i>	
Las instituciones universitarias militares argentinas	271
<i>Ricardo Biazzi</i>	

21. LA DINÁMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PERSPECTIVA	281
La universidad en perspectiva. Una mirada de conjunto sobre el período 1983-2019	283
<i>Eduardo Rinesi</i>	
A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana	291
<i>Rafael Guarga</i>	
El proceso de expansión/inclusión de la educación superior durante las últimas décadas en la Argentina. Las extensiones áulicas universitarias como objeto de investigación	297
<i>Marisa Zelaya</i>	
La dimensión ambiental como componente clave de las agendas universitarias	305
<i>Mariana Saidón</i>	

15

-

LA LIBERTAD DE CÁTEDRA Y EL CONCURSO PERIÓDICO



El profesor Alejandro Korn, Decano de la Facultad de Filosofía y Letras, 1932. AGN.

Evaluación y concursos: Una retrospectiva singular

Marcela Mollis*

Democracia y misiones universitarias: entre reformistas y reformadores

En estas fechas conmemorativas de la creación de la CONEAU, advertimos con cierto asombro una continuidad entre las problemáticas del presente y las planteadas por Deodoro Roca, Gabriel del Mazo, Alfredo Palacios, Carlos Quijano, Germán Arciniegas,¹ entre tantos reformistas argentinos y latinoamericanos que nos legaron *tradiciones democratizadoras*,² aunque algunas, en la actualidad, resulten disfuncionales.

Todos compartían un obsesivo interés por la naturaleza de las universidades, es decir, por la definición de las misiones (docencia, investigación y extensión) que debían cumplir para ser consideradas instituciones de máximo nivel educativo. A su vez, las obras del reformismo histórico develan otros temas de interés: democracia y gobierno tripartito (representatividad interclaustrós), los sistemas de ingreso estudiantil (directo), acceso y periodicidad para los cargos docentes (concursos), la ciudadanía de los profesores y su derecho a “voto” (profesores regulares), los planes de estudio,

los estatutos, la pedagogía universitaria (clases teóricas y prácticas, seminarios, talleres, etc.), entre otras dimensiones institucionales vinculadas a las dinámicas de funcionamiento académico-administrativo.

El campo de investigación sobre la educación superior —asociado con el campo de los estudios sobre la universidad— se ha desarrollado sobre todo en los últimos treinta años abarcando una amplia diversidad temática vinculada a las agendas políticas de la educación superior. Resulta reveladora la abundante producción publicada por editoriales universitarias entre 2010 y 2018 sobre problemáticas referidas a la evaluación y calidad institucional (que aborda dimensiones pedagógicas tales como las tutorías, formas de evaluación, deserción, retención, desgranamiento, regularidad, etc.), reformas curriculares, formas de gobierno y representatividad por claustros, titulación, matrícula (ingreso-egreso), etc.³ Si bien la masividad actual transforma profundamente los sentidos de la retórica reformista, las coincidencias en torno a las preocupaciones pedagógicas sugieren dinámicas no resueltas junto al problema de la democratización universitaria interpretada como una expectativa aspira-

1 Véase especialmente: Sader, Aboites y Gentili (2008) y Delich, Albornoz y Crespo (2018).

2 Más adelante, se describirá el significado de la tradición democratizadora a la luz del cuerpo conceptual y las prácticas universitarias del reformismo histórico.

3 Nos referimos a las siguientes obras: Mainero y Mazzola, 2015; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2013; De la Fare y Lenz, 2012; Di Bello, Guido y Versino, 2012; Ezcurra, 2011; Chiroleu et ál., 2012.

* Investigadora y consultora en educación superior comparada del IESALC-Unesco y de la CEPAL. Actualmente se desempeña como profesora de Historia en la Universidad Tecnológica Nacional (sede Pacheco). Dirige proyecto de posdoctorado sobre universidades comparadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ha sido investigadora independiente del Conicet, profesora de Historia Social de la Educación en la UBA y profesora visitante en las universidades de Helsinki, Nagoya, Harvard, UCLA, Berkeley, Cape Town, Rio Grande do Sul, de la República, entre otras. Se desempeñó como secretaria de Posgrado de la UBA. Tiene numerosos artículos, capítulos y libros nacionales e internacionales. Ha recibido distinciones por su producción académica en Argentina, Japón y los Estados Unidos.

cional recurrente e inconclusa, a la luz de las respectivas interpelaciones epocales con estas dinámicas.⁴

Las publicaciones del último período kirchnerista, como las de Nelly Mainero y Carlos Mazzola (2015), Claudio Suasnabar, Adriana Chiroleu y Laura Rovelli (2013), han producido interesantes resultados sobre temas de la agenda política que hacen hincapié en los subtemas mencionados más arriba y abren nuevas problemáticas de análisis. Estas obras proveen un marco referencial indispensable para comprender tres fenómenos típicos de los tiempos que corren: masificación, inclusión/democratización y feminización de la educación superior.⁵ A diferencia de lo que sucedió durante la presidencia de Raúl Alfonsín,⁶ cuando la expansión de la educación universitaria se caracterizó por el aumento de la matrícula y la creación de nuevas carreras, durante el gobierno de Carlos Menem se verificó una tendencia a un tipo de expansión institucional con énfasis en la creación de nuevas instituciones públicas y privadas —subsedes, extensiones áulicas y sistemas de educación a distancia— con sus respectivos centros de apoyo distante que definieron cierto anclaje

geográfico de la virtualidad. Esta tendencia se mantiene en la actualidad e involucra tanto la iniciativa privada como de las políticas públicas. En relación con las políticas de expansión universitaria durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, desde el inicio de esta dinámica es necesario revisar no sólo las políticas públicas, los roles que estas cedieron o asignaron a distintos actores, sino también cómo fueron articulando sus diversas estrategias institucionales en el espacio público-privado y dentro del sistema científico-tecnológico (Mollis, 2012).

Respecto de la función investigación, Pablo Buchbinder (2005) señala que en la segunda mitad de la década de 1980:

la investigación científica volvió a ser considerada una función esencial de la universidad y se procuró apoyarla a través del impulso al sistema de dedicación exclusiva a la docencia y de un conjunto de becas y subsidios para la formación de jóvenes científicos. Con este propósito se crearon secretarías de Ciencia y Técnica en la mayoría de las casas de altos estudios.

El proceso de conformación del sistema de apoyo a las actividades de investigación científica en la UBA, por ejemplo, se inscribe en esa tendencia general del momento histórico.

Otra mirada que contribuye con el esclarecimiento de la histórica misión reformista de investigación es la de Adriana Puiggrós (2003), quien analiza el lugar de la investigación en el contexto de la vida económica, social y cultural y reflexiona sobre las relaciones entre investigación y política, aportando elementos para repensar el lugar de la educación superior y de las universidades en la producción de conocimiento científico. Considera que el clima político-cultural de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación incide fuertemente en la posibilidad del espíritu utópico que requiere la ciencia, en la osadía que necesita el impulso tecnológico y en el riesgo que implica innovación productiva. En esta dirección opina que:

4 Se puede consultar los resultados de nuestra área de investigación del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación (FFyL-UBA). Nos hemos orientado predominantemente hacia la historia comparada de universidades y su incidencia en las instituciones de educación superior, la evaluación de la calidad universitaria, las reformas del sistema y de los planes de estudio y los dispositivos democratizadores ante el fenómeno de la masificación estudiantil (Mollis, 2001, 2006a, 2006b, 2010; Mollis y Saur, 2012; Mollis, Lanza y Dono Rubio, 2012).

5 El sistema universitario fue el nivel educativo que más se desarrolló a lo largo de los últimos cuarenta años de democracia. Más allá de las diferencias entre los distintos gobiernos y sus respectivas políticas, la cantidad de estudiantes y el número de instituciones no dejaron de crecer desde el gobierno de Raúl Alfonsín en adelante. En 1983 la Argentina contaba con 400.000 estudiantes universitarios. Por entonces, había poco más de 24 universidades públicas nacionales; en 2018 más de 2.000.000 de estudiantes y el doble de universidades públicas nacionales.

6 Durante el gobierno de Alfonsín se reabrió la Universidad Nacional de Luján y sólo se creó una Universidad Nacional, la de Formosa, en las postrimerías de su mandato en 1988.

la solución al problema de la investigación se relaciona con cambios en la lógica del poder. [...] debe mejorarse la calidad de la política en toda la sociedad [...] También, los vínculos en el interior de la comunidad científico-tecnológica y universitaria. La universidad debe asumir su responsabilidad de aportar los conocimientos más avanzados para enriquecer las decisiones políticas así como ser el faro que proyecta valores, racionalidad y objetivos en las acciones de gobierno y las políticas de Estado. Las medidas dirigidas al estímulo de los sistemas de ciencia, tecnología e innovaciones productivas deben complementar la reforma de los sistemas de educación superior (2003: 382).

Nuestra hipótesis más general es que las políticas de investigación en democracia están fuertemente condicionadas por la expansión (masificación) y democratización (apertura a los sectores sociales históricamente excluidos) de la educación superior, sobre todo en relación con el desarrollo de los posgrados. Desde este punto de vista, ambos circuitos, el universitario y el científico tecnológico, se encuentran articulados fundamentalmente por la apertura de nuevos posgrados/maestrías-doctorados y las políticas de becas de posgrado doctorales y posdoctorales tanto universitarias como del Conicet (Mollis, 2010).

Tomando un argumento planteado por Chiro-leu, Suasnábar y Rovelli (2013), podemos decir que el derrotero de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia revela una trayectoria signada por tensiones y contradicciones que se ha caracterizado por un movimiento pendular entre la autolimitación estatal y el hiperintervencionismo. Así, según este autor, los primeros años de la “transición democrática” durante el gobierno de Raúl Alfonsín se caracterizaron por una suerte de autolimitación estatal para intervenir con políticas de cambio sobre el sistema universitario, en cambio a partir de los noventa, con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se pasaría a un intervencionismo estatal que reconfiguraría de raíz el patrón benevolente que hasta ese momento ha-

bía estructurado las relaciones entre Estado y universidad. Por otra parte, Pablo Buchbinder (2010) nos plantea que las transformaciones de los años noventa se expresaron, sobre todo, a través de la aparición de nuevas normativas y reglamentaciones.

A nuestro entender, el sector público en el período posmenemista hasta el final del kirchnerismo, por un lado, intentó revertir el impacto de transformaciones de los noventa provocadas por la implementación de políticas de descentralización, terciarización de funciones e incorporación de algunas dinámicas propias de la empresa privada. Por otro lado, se afianzaron prácticas evaluativas y diferenciaciones al interior del cuerpo académico. En el caso específico de las universidades nacionales, las políticas *noventosas* adoptadas se direccionaron hacia distintas funciones y actores de la comunidad universitaria: incentivos, surgimiento de la CO-NEAU orientada a un tipo de evaluación institucional continua y acreditaciones de posgrado, presencia creciente de la inversión privada, alianzas estratégicas entre agencias internacionales y tomadores de decisiones gubernamentales, diversificación de tipos institucionales, mercantilización de ofertas educativas, diferenciación del cuerpo académico en función de indicadores de productividad y dedicaciones a la docencia, reformas académicas, entre otras. En efecto, en consonancia con aquellas políticas, se fueron construyendo nuevas identidades grupales de los diversos sectores que componen la comunidad académica universitaria. El universo simbólico, la representación que hacen de sí mismos, el significado que le dan a su trabajo diario los integrantes del cuerpo académico, tanto en su papel de docentes como de investigadores que trabajan en las universidades, fue variando y adquiriendo perfiles según las distintas “culturas epistémicas” de pertenencia (Hidalgo, 2010). Sin embargo, por sobre esa heterogeneidad del campo científico-académico, las políticas impuestas irrumpieron generando un nuevo sistema clasificatorio pretendidamente homogéneo, que legisló para el conjunto de la comunidad universitaria a escala nacional en un sistema de fuerte tradición autónoma. De este modo, se fueron asimilando y legitimando

a la vez —tanto por los agentes como por las instituciones universitarias— las evaluaciones institucionales y acreditaciones de programas de grado y posgrado; el programa de incentivos a la investigación y los llamados regulares a presentación de proyectos de investigación de equipos universitarios centrados en las cátedras (Mollis, 2018; Hidalgo, 2010; Hidalgo y Palleres, 2011).

La inclusión social y la socialización política y ciudadana de los estudiantes son temas que integran la nueva agenda de la reforma democratizadora de la educación superior, que evocan el viejo problema del “ingreso irrestricto” reformista en el contexto actual de masificación y universalización de la educación superior como un *derecho humano y un bien público* —propuesta emergente de la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en la ciudad de Cartagena en el año 2008—, en oposición a la idea mercantil de servicio a los consumidores.

En esta línea de tiempo centenaria existen preocupaciones comunes entre aquellos reformistas y nuestras agendas actuales de reformas de la educación superior que han resignificado algunos conceptos y prácticas políticas. Deodoro Roca lo había señalado con claridad con su visión crítica dirigida a las universidades del treinta en *El drama social de la universidad*:

Fue la Universidad acaso, lo más alto que Europa dio durante el siglo XIX. Por ello más que todo, fue respetada en el mundo. Universidad representaba allí universalización en una totalidad de la técnica, la investigación, de la enseñanza, del espíritu. Los grandes hombres, con su ejemplaridad y teorías habían dado a las universidades la más alta atmósfera y la profunda tonalidad espiritual. Una burguesía rica, optimista, educada en la tradición [...] sostenía todo el sistema... Y como cima de todo —flor y también fruto—. Se movía el ideal humanitario que Humboldt bien definiera: el ideal de la personalidad, realizándose en el plano de una educación estético-humanista [...]

Aparte del espectáculo grotesco que ofrece la Universidad merced a su penuria y falsificación, hoy se sabe que no habrá verdaderamente Reforma, mientras no se reforme profundamente la estructura del Estado; y esto es lo más importante: en el 18 era un “sentimiento”, acaso un atisbo. En el 36 es un estado clarísimo de conciencia y una voluntad inequívoca. Lo social sí pero el hombre también... El problema político se torna inseparable del problema de la cultura. He aquí una zona desatendida en el paisaje de la Reforma. No verla con anticipada claridad sería, a esta altura, un mal síntoma (Roca en Kohan, 1999: 126-127).

El autor del *Manifiesto Liminar* denuncia las limitaciones que enfrentaba el movimiento reformista en la década del treinta con llamativa anticipación. *Política y cultura*, ambas dimensiones indispensables para conquistar la reforma del Estado en la direccionalidad aspirada por “el hereje Deodoro Roca” (Kohan, 1999). Así, según Roca, la política y la cultura o la cultura y la política se habían convertido en dos asignaturas pendientes del movimiento reformista para lograr la transformación anhelada más allá de la propia retórica del movimiento reformista.

Resulta evidente que los movimientos de reforma de los noventa han puesto el acento en las dimensiones políticas desde el Estado-gobierno hacia las instituciones, creando regulaciones que obligaron a las universidades a autoevaluarse y acreditarse. Sobre todo, obligaron a las instituciones a mostrarse hacia afuera respecto del cumplimiento de ciertos protocolos de responsabilidad social (*accountability*) en cuanto a sus misiones de docencia e investigación.

Precondiciones para el establecimiento de las políticas de evaluación universitaria de los noventa

En el contexto de las reformas destinadas al sistema de educación superior en los noventa, con miras a su “modernización”, el diagnóstico institucional fue escenario de profundas crisis

entre gobiernos e instituciones. Una serie de eventos precedieron la evaluación institucional en la antesala del nuevo milenio, y configuraron el complejo entramado de dispositivos de evaluación y acreditación universitaria. En esta sección, examinaremos algunos de estos sucesos singulares.

Los problemas y posibles soluciones de la educación superior definidos por la entonces ministra de Educación Susana Decibe (1998) llevaron a la implementación de un modelo de evaluación sobre el cual las comunidades académicas plantearon interrogantes e incertidumbres. Algunas precondiciones han contribuido a forjar el modelo de evaluación que se puso en marcha a través de la CONEAU legitimado por la Ley de Educación Superior. Entre los acontecimientos que incidieron, se encuentran: a) diversificación y heterogeneidad del sistema; b) influencia de organismos internacionales; c) Subproyecto 06; d) evaluación institucional; e) experiencias piloto y acuerdos SPU/MCyE; f) sistema de evaluación CAP; g) Ley de Educación Superior; h) evaluación internacional.

a. Diversificación y heterogeneidad del sistema de educación superior

La creación de nuevas universidades se intensificó en el período comprendido entre 1985 y 1995. Hasta 1970, había 10 universidades nacionales y 21 universidades privadas; entre 1970 y 1990 se crearon otras 24 públicas y 7 privadas; de 1991 a 2001 aumentó el número de universidades privadas. En 1995 existían 89 universidades (45 públicas y 44 privadas) con una cobertura del 40% de la matrícula para el grupo de edad de 18 a 24 años. La rápida expansión del sistema llevó al cuestionamiento de políticas que tendían a ser aplicadas de modo homogéneo. El conglomerado universitario no sólo era diverso, sino heterogéneo y concentrado a la vez. Por entonces, la UBA concentraba casi un tercio de la matrícula total del país y las universidades nacionales concentraban el 86% de todos los estudiantes matriculados.

b. Influencia de las organizaciones nacionales e internacionales

Continuando con la política de diversificación del sistema, a partir de la creación de nuevas universidades a finales de los noventa, se encargaron estudios sobre la educación superior argentina a organismos nacionales e internacionales. Entre estos, el *Estudio sobre oferta y demanda laboral de egresados universitarios en Argentina*, elaborado por la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Instituto Gallup (en Mollis y Bensimón, 1999).

En 1993 el Banco Mundial (Argentina: de la insolvencia al crecimiento) presentó un diagnóstico del sistema de educación superior argentino, que incluía: “Las universidades sufren de mala calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno porque son legalmente autónomas. Esto implica que, si bien el dinero les pasa por el Ministerio de Educación, realmente no están controlados por este Ministerio” (Banco Mundial, 1993: 89, según Mollis, 1998: 13 y Mollis y Bensimon, 1999: 501).

c. Subproyecto 06⁷

En el contexto de dichos estudios, en 1991 se estableció un convenio entre el Estado y el CIN para desarrollar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, más conocido como Subproyecto 06, con financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de Servicios Sociales (PRONATASS) y el Banco Mundial. La respuesta de las universidades, ante tal iniciativa fue de “resistencia crítica”. El Acuerdo Plenario 97/1993 consideró que no era conveniente aplicar la propuesta

⁷ Se llamó Subproyecto 06 al programa de medición de la calidad, a través de indicadores institucionales, articulado por el Ministerio de Educación y el Programa de Administración Nacional de Servicios Sociales, implementado en 1991, bajo el título “Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria”.

metodológica sobre calidad universitaria, que se enmarcaba en el Subproyecto 06 (Mollis y Bensimon, 1999: 511). Otro protocolo elaborado en el convenio inicial (Protocolo de la Concertación Universitaria), que se firmó en paralelo al Subproyecto 06, preveía procesos de racionalización de actividades, culminando con la clasificación de las universidades en un ranking, mediante el cual se pondrían a disposición de las universidades asignaciones diferenciadas de recursos de acuerdo con su eficiencia y productividad. El proyecto no se llevó a cabo, pues se consideró que proponía un número excesivo de variables que resultaban de difícil cumplimiento (Abramzon y Borsotti, 1993; Mollis y Bensimon, 1999).

d. Evaluación institucional

Las discusiones sobre la evaluación institucional de la educación superior tienen su punto de partida en el ámbito del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) en Salta (1991) durante el Primer Encuentro Nacional Interuniversitario de Evaluación de la Calidad. Continuaron en Rosario (1992), con la segunda reunión de esta naturaleza, donde se discutió más directamente el Subproyecto 06 con la comunidad universitaria. Se llevaron a cabo otras reuniones, seminarios y talleres sobre el tema. Entre ellos destacamos el Taller Nacional de Elaboración de Documentos para la Evaluación y Planificación Universitaria de Córdoba (1993). Estos momentos de continua reflexión y debates pueden ser considerados como el inicio de la instrumentalización de procesos internos de evaluación de las propias universidades.

e. Experiencias piloto de evaluación

En 1993 se crea la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), órgano del MCyE (Ministerio de Cultura y Educación) con el propósito de agilizar los procesos de evaluación y acreditación de las universidades argentinas. Esta Secretaría creó algunos instrumentos a favor de tales procesos, entre ellos protocolos bila-

terales con universidades argentinas interesadas en realizar autoevaluaciones y evaluaciones externas. El gobierno, a través de la SPU, propuso este formato de evaluación, con el objetivo de que cada universidad desarrollara sus propios procesos de evaluación, apuntando a la creación de un sistema de evaluación nacional, que considere las particularidades y contextos de cada institución.

Como experiencias piloto de evaluación, los acuerdos iniciales apoyaron la autoevaluación y el pago por actividades de evaluación externa. Las universidades que firmaron el convenio debieron comprometerse a realizar evaluaciones, planificación estratégica y programas para mejorar la calidad universitaria. Según Marquis (1994) se establecieron convenios con nueve universidades nacionales y dos colegios.⁸ En algunos casos, estos acuerdos fueron el punto de partida del proceso de evaluación de las instituciones. Permitieron que cada institución de educación superior estableciera los marcos teóricos y procedimientos metodológicos a partir de los cuales se inició el trabajo y se establecieron los comités de evaluación, desde los comités centrales hasta la formación de equipos de trabajo especializados. Universidades importantes del contexto argentino, como la UBA, decidieron no sumarse al programa propuesto por el gobierno. Otros comenzaron a formular propuestas alternativas de evaluación institucional, entre las cuales podemos señalar dos. Por un lado, el Programa de Evaluación Institucional y Planeación Estratégica de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), de carácter más integral, involucrando a la institución en su conjunto, con miras a fortalecer las posibilidades de programación de mediano y largo plazo y concebir la evaluación de la calidad

8 Convenios establecidos entre las siguientes universidades: Cuyo; Río Cuarto; San Juan; de la Patagonia "San Juan Bosco"; del Centro de la Provincia de Buenos Aires; del Nordeste y Federal de la Patagonia Sur; y con las facultades: Asociación de Facultades de Estudios Superiores Agropecuarios (AUDEAS) y Asociación de Facultades de Ciencias Naturales de la República Argentina (AFACI-ENRA).

institucional como una herramienta que permitiera a la Universidad ser un agente activo de cambio (Cerioni et ál., 1997: 7). Este programa, puso énfasis en la planificación estratégica, estuvo articulado técnica y políticamente, conquistando un amplio reconocimiento de su comunidad sin mayor resistencia interna. Por el otro, mencionamos al Programa de Evaluación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, también basado en el principio de evaluación como instrumento de planificación estratégica, con énfasis en la mejora pedagógica de la unidad.

f. Sistema de evaluación CAP

En 1995, se creó CAP, Comisión de Acreditación de Posgrados, en SPU, un sistema similar a CAPES de Brasil que, con el acuerdo de las organizaciones representantes de universidades, incluidas CN (universidades nacionales) y CRUP (universidades privadas), se dedicaron a llevar a cabo una experiencia evaluativa sistemática y generalizada en el país. A la primera convocatoria realizada en el mismo año acudieron 300 universidades o colegios profesionales, de los cuales 176 estaban acreditados. Es claro que en el sistema de egresados argentino existe una gran disparidad entre los programas ofrecidos. CAP llegó a ofrecer una forma de regulación bien aceptada por las comunidades académicas.

g. Ley de Educación Superior

La Ley 24521, promulgada el 20 de julio de 1995, fue el marco normativo que dio una nueva configuración a la educación superior argentina. La transformación incluyó la inclusión del sector terciario no universitario dentro del circuito; la autorización para cobrar matrículas; la racionalización presupuestaria, a partir de indicadores de desempeño para medir la eficiencia, calidad y equidad; así como la introducción oficial de la evaluación institucional, a través de la creación de CONEAU, organización que sucede a la CAP y expande su acción a otros ámbitos.

h. Efecto halo de las evaluaciones internacionales

Ciertamente, no se puede descartar el *efecto halo* de la evaluación realizada en países vecinos —Brasil, Chile y Uruguay— como consecuencia de los procesos evaluativos llevados a cabo en Inglaterra, Holanda y Francia. Estos ejemplos internacionales resultaron factores desencadenantes de la discusión sobre la evaluación dentro de las universidades argentinas. Ya fuera por las valoraciones punitivas relativas al vínculo con los recursos, rankings y otros aspectos amenazantes, como respecto del problema de la autonomía, a nuestro entender actuaron como precondiciones para el proceso que se instaló a partir de la creación de la CONEAU en 1996.

La CONEAU: una brevísima línea de tiempo

Hemos mencionado que hacia fines de los noventa las reformas globales de la educación superior en América Latina y en Argentina en particular, le otorgaron especial importancia a la rendición de cuentas (*accountability*) y al mejoramiento de la calidad universitaria en función de un principio económico: las instituciones de educación superior alientan el desarrollo, el progreso y la prosperidad económica. Según la visión internacional dominante del período, las universidades en el contexto global asegurarían la “salvación económica” de nuestros países subdesarrollados (Banco Mundial, 1993; 2000; Mollis, 2001). El desafío que enfrentaba la educación superior no era definir qué papel jugaría en el siglo XXI, sino cómo lograr que las funciones asignadas a dichas instituciones fueran cumplidas satisfactoriamente y que garantizaran la eficiente distribución de las funciones globales en el mundo. El corpus bibliográfico local e internacional orientado por la economía global (Marginson y Mollis, 2000) explicita poco o nada sobre los condicionantes económicos del ajuste que limitaron y cercenaron las posibilidades de mejoramiento de los sistemas educativos en general y superior en particular, en función de los recortes presupuestarios aplicados a los gastos públicos nacionales.

Junto a la necesidad de racionalización presupuestaria, se fueron consolidando las políticas de evaluación institucional, considerada una herramienta central para transparentar los procesos de responsabilidad social y el mejoramiento de las universidades, a partir de la segunda mitad de los noventa (Mollis y Carlino, 1999). En Argentina esta agenda propuso, fundamentalmente, la disminución de los subsidios estatales para la educación y la ciencia y el control selectivo del Estado en la distribución de los recursos financieros, la expansión de las instituciones y de la matrícula privadas, la promulgación de una Ley de Educación Superior con consecuencias para el sistema de evaluación y acreditación y, por último, la creación de órganos o agentes centrales para evaluar y acreditar las instituciones universitarias como la Secretaría de Políticas Universitarias —posteriormente Secretaría de Educación Superior— y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Desde la perspectiva de los hacedores de políticas educativas, la explosión de la demanda por la educación universitaria en el último quinquenio del siglo pasado, promovió una ley (la 24521) y varios proyectos para reorientar la demanda hacia otras instituciones terciarias no universitarias públicas o privadas así como propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios o el cobro de contribuciones voluntarias a los graduados. De cualquier modo, varias universidades públicas venden servicios de consultoría o asistencia técnica a organismos públicos y empresas y cursos abiertos a la comunidad, además de cobrar contribuciones voluntarias a los estudiantes.

En 1995, la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrados (CAP) puso en marcha un proceso de acreditación de carreras de posgrado en el que se evaluaron, acreditaron y calificaron 176 carreras de posgrado de universidades públicas y privadas. La política de evaluación y acreditación de instituciones y carreras universitarias y de posgrado formaba parte de la “política de promoción de la calidad” impulsada por el Ministerio de Cultura y Educación. Otros dos programas que contribuyeron en este sentido fueron:

1. el Programa de Incentivo a los docentes-investigadores, que otorgaba fondos adicionales para premiar el mayor rendimiento del trabajo académico de los mismos, y
2. el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) que, desde 1995, destinó fondos a través de concursos para apoyar financieramente procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales.

El mayor impacto lo tuvo la introducción de mecanismos centralizados para la evaluación y acreditación universitaria en manos de la CONEAU. Dicha comisión tiene mandato legal para realizar evaluaciones externas, acreditar carreras de grado y de posgrado, evaluar proyectos institucionales para la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales o provinciales y evaluar el desarrollo de los proyectos para el posterior reconocimiento de instituciones universitarias privadas de parte del Ministerio de Cultura y Educación. La ley determina que la CONEAU es un organismo descentralizado dentro de la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, integrada por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: 3 por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); 1 por la Academia Nacional de Educación; 3 por la Cámara de Diputados de la Nación; 3 por la Cámara de Senadores de la Nación; 1 por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En un principio se creyó que la CONEAU iba a afectar las dinámicas institucionales vinculadas a la autonomía y a la calidad universitaria. Sin embargo, a seis años de iniciados los procesos de evaluación y acreditación universitaria se produjeron y publicaron doce informes de las evaluaciones externas de la CONEAU que tuvieron en cuenta las evaluaciones institucionales internas o “autoevaluaciones”, eliminando las sospechas iniciales. La mayor dificultad provocada por las decisiones del órgano acreditador tuvo que ver con las categorías asignadas a los posgrados que aspiraron voluntariamente acreditarse. La disconformidad se produjo cuando

se compararon los resultados de los Comités de Pares, quienes otorgaron categorías divergentes —e incluso contradictorias— a idénticos ítems.

Puede decirse que la evaluación de la calidad académica de las instituciones de educación superior en la región resultó un fenómeno relativamente nuevo pero bien asentado en la mayoría de los países desarrollados, que fue experimentando transformaciones importantes en sus éticas, organizativas y técnicas, bajo la presión de un nuevo espíritu competitivo, de un cambio en el papel de los Estados respecto de los sistemas de educación superior y del achicamiento de los recursos fiscales dentro del nuevo cuadro de desmantelamiento del Estado benefactor. En este sentido, los cambios que se fueron produciendo en la década del noventa, tanto en Argentina como en Brasil (Leite, 2000), se caracterizaron por una autonomía “contratualizada”, la diversificación y la diferenciación institucional, el ideario de la flexibilidad, un Estado evaluador y controlador y la flexibilización curricular (Catani y Ferreira de Oliveira, 2000).

Autoevaluación, evaluación externa y la definición de “universidad” de los pares evaluadores

En un estudio de casos comparados —publicado en Brasil por Denise Leite, Marcela Mollis y Cristina Contera (2002)— se analizaron los informes de autoevaluación de tres universidades en forma comparativa, contrastando los informes de autoevaluación y de evaluación externa elaborados por los pares evaluadores, seis años después de la creación de la CONEAU. Entre las conclusiones más reveladoras con respecto a las funciones docencia e investigación, destacamos la desigual conceptualización sobre la definición de universidad que tenía cada par evaluador. Las breves conclusiones que aquí describimos, surgieron de la consulta a los informes citados en el corpus bibliográfico y las entrevistas a coordinadoras del área de evaluación externa de la CONEAU. También se tuvieron en cuenta los resultados del Primer Taller de Evaluadores y la reunión con rectores de universidades del 23 de febrero de 2000 (material proporcionado por la CONEAU).

Impacto del proceso de evaluación

En esta primera etapa desde la puesta en marcha de la CONEAU, pudimos reconocer el bajo impacto que los informes de evaluación externa y los informes de autoevaluación tenían en las instituciones evaluadas hasta el momento de nuestro estudio:

1. Respecto de los informes de evaluación externa, advertían que las recomendaciones contenidas en ellos eran demasiado generales o ambiguas como para permitir el fácil desarrollo de líneas de acción. Se sostuvo que los informes eran descriptivos y fallaban en su aspecto propositivo.
2. Respecto de los informes de autoevaluación, hubo consenso en cuanto a que no tuvieron el impacto esperado, especialmente por falta de participación durante el proceso de autoevaluación.
3. También se requirió una mayor comparabilidad entre los informes de evaluación externa entre sí para que estos sean útiles. Se solicitó tener a disposición algún formulario o dispositivo modelador para la confección de los informes.

Las relaciones entre la autoevaluación y la evaluación externa

Por ser entendidas como dos partes de un mismo proceso, se argumentó la necesidad de que las autoevaluaciones adquirieran determinadas características para ser útiles al proceso de evaluación externa. En este sentido, se hizo hincapié en la necesidad de homogeneizar los procesos de autoevaluación, requiriendo de la CONEAU el papel de guía a través del apoyo técnico y facilitador de herramientas para que las universidades, en el marco de su autonomía, las utilicen.

1. ¿Qué modelo de universidad tenían los evaluadores?

De las entrevistas realizadas, surgieron interrogantes acerca del modelo de universidad que la CONEAU sustentaba, contra el cual se

contrastaban los casos durante el proceso de evaluación. Este modelo no estaba aún explicitado. El tema del modelo de universidad que cada par evaluador imaginaba se transformó en un problema relevante. Se generaron diferentes tipos de percepciones sobre la misma universidad entre los distintos pares evaluadores, sobre todo ante la ausencia de explicitación de estos modelos.

2. También surgió el interrogante acerca del rol del equipo técnico de la CONEAU y su influencia en el proceso de evaluación. Se reconoció la fuerte gravitación de los técnicos a lo largo de todo el proceso de evaluación.
3. Se presentaron interrogantes acerca del papel del comité de pares: la dificultad de conciliar criterios comunes; además se mencionaron diversas alternativas de conformación del comité que podía utilizar la CONEAU. Se mencionó la necesidad de contar con pares que hayan tenido cargos en gestión universitaria o que sus disciplinas les permitieran tener una visión de conjunto de la universidad.
4. Finalmente, un punto clave para los fines de este capítulo, surgió en la reunión de rectores acerca de la unidad de análisis sobre la cual debían hacerse las recomendaciones: ¿cuál es la unidad de análisis, la universidad que tienen en mente los pares evaluadores o la universidad inserta en un contexto social y económico que la determina?

Mecanismos de evaluación y selección de los docentes universitarios hasta fines de los noventa

A fines del primer milenio se prestó una mayor atención al valor y la diversidad de los sistemas de acceso y permanencia en la profesión académica de modo comparado, especialmente en América Latina, Estados Unidos y Europa. Algunos observadores han sugerido que el sistema de selección y evaluación profesoral está relacionado con la disminución de la dedicación de los profesores universitarios a la docencia en función del sistema de recompensas (incen-

tivos) a la productividad/investigación, ante el cual se verifica cierta incidencia en el bajo rendimiento académico de los estudiantes. En varias partes del mundo se ha argumentado que el sistema de selección tipo *tenure* (término anglosajón equivalente a nuestro “concurso docente”, que describe al proceso de reclutamiento permanente de los profesores universitarios) pone demasiado énfasis en la actividad de investigación y se le da poca importancia a la enseñanza en el aula. Se expone a continuación el impacto de los concursos académicos en la calidad de la enseñanza de la UBA en la década del noventa, concomitantemente con la puesta en marcha de las políticas de evaluación de la CONEAU.

El caso de la Universidad de Buenos Aires

El reformismo introdujo en Argentina un sistema de concursos públicos, abiertos, selectivos y periódicos: los cargos profesoriales de titular, asociado y adjunto teóricamente caducan cada siete años. Este sistema de concursos sigue vigente en la mayoría de las universidades argentinas. Examinaremos el caso de la Universidad de Buenos Aires por ser una de las universidades más apegadas a la tradición reformista, además de ser la más grande de las universidades públicas nacionales y una de las más prestigiosas en términos de su reputación científica y premios nobeles. Describiremos el entorno en el que se desarrollan a partir de entrevistas con diversas autoridades responsables de la maquinaria de concursos. Algunos hallazgos de proyectos de investigación nos permiten analizar la influencia de estos concursos en el desarrollo de las actividades de docencia e investigación, tanto del profesorado como de la gestión política de la universidad en la década del noventa.

La Universidad de Buenos Aires desempeñaba —y sigue desempeñando— un papel singular en la educación superior argentina. Según el Ministerio de Educación y Cultura (Estadísticas Universitarias, 1992), en 1991 egresaban 20 por cada 100 matriculados en todo el país; en el mismo año, la UBA tuvo una tasa ligeramente superior: 24 graduados por cada 100 matri-

culados. La Universidad de Buenos Aires fue y sigue siendo un centro universitario público muy importante para la producción científica y tecnológica nacional. En 1988, el 55% del personal científico pertenecía a las universidades públicas, del cual el 26% trabajaba en la UBA. En 1992, la UBA contaba con 2.700 investigadores, que representaban el 15% del total de los recursos humanos orientados a la actividad científica (Mollis, 2001). Estas tendencias evidencian las huellas trazadas por el cumplimiento del Estatuto Universitario desde 1960.⁹ La Universidad de Buenos Aires se define a sí misma como:

una comunidad de profesores, alumnos y graduados, procura la formación integral y armónica de sus componentes e infunde en ellos el espíritu de rectitud moral y de responsabilidad cívica. Forma investigadores originales, profesionales idóneos y profesores de carrera, socialmente eficaces y dispuestos a servir al país. Encauza a los graduados en la enseñanza y en las tareas de investigación, y a través de ellos estrecha su relación con la sociedad (Base III). La Universidad es prescindente en materia ideológica, política y religiosa, asegura dentro de su recinto la más amplia libertad de investigación y de expresión, pero no se desentiende de los problemas sociales, políticos e ideológicos, sino que los estudia científicamente (Base IV y V). La Universidad, además de su tarea específica de centro de estudios y de enseñanza superior, procura difundir los beneficios de su acción cultural y social directa, mediante la extensión universitaria (Bases, Estatuto Universitario, 1960).

⁹ El estatuto consultado corresponde al aprobado por la Asamblea Universitaria el 22 de julio y el 11 de noviembre de 1960, publicadas en el Boletín Oficial el 28 de julio y el 6 de diciembre de 1960, respectivamente, y vigentes, según ese orden cronológico, desde el 7 de agosto y el 16 de diciembre de 1960, con las modificaciones aprobadas por el Ministerio de Educación y Justicia de acuerdo con lo establecido por el art. 6° inc. a) de la ley 23.068. Fue puesto en vigencia nuevamente por el decreto 154/83, ratificado por ley 23.068.

Con respecto al cumplimiento conjunto de la doble misión de enseñanza e investigación, señala en el:

Capítulo II. De la enseñanza. Art. 5°.- La enseñanza es impartida por el personal docente a que se refiere el Título II. Art. 6°.- La enseñanza es teórica y práctica y se desarrolla dentro de las modalidades propias de cada Facultad o escuela; es activa y procura fomentar el contacto directo entre los estudiantes y el personal docente.

Con respecto a la investigación, se refiere a ella específicamente en el Capítulo III dándole prioridad a ambas funciones de modo explícito:

De la investigación Art. 8°.- Se considera a la investigación como una actividad normal inherente a la condición de docente universitario. Se procura incrementar la investigación en la medida en que se logre disponer de adecuados recursos presupuestarios. Art. 9°.- La investigación se efectúa en todas las Facultades o departamentos. Art. 10.- El instituto es la unidad de investigación. Puede componerse de secciones o laboratorios dedicados a aspectos particulares de su labor. Sus únicas tareas de enseñanza son las de formar investigadores, contribuir a la formación de docentes, dirigir a becarios y dictar cursos de especialización.

Queda claro que el Estatuto Universitario de la UBA compatibiliza la doble función en su personal docente a través de la diada “docente-investigador” desde los años sesenta, lo cual imprime un sello particular en el perfil de los profesores concursables.

Un brevísimo recorrido histórico (1818-1992)

La Universidad de Buenos Aires fue creada durante el período de independencia de Argentina (1821), en un momento en que el país se esforzaba por rehuir de su pasado colonial y convertirse en una nación civilizada. Nació

como una institución secular, moderna e iluminada, aspirando continuar el patrimonio universitario francés expresado en el modelo napoleónico (Levy, 1986), a diferencia de la Universidad colonial de Córdoba, donde el único grado otorgado era el de Teología. La década que comenzó en 1880 representó un punto de inflexión histórica para la Universidad de Buenos Aires con respecto a su identidad institucional. La Ley 1597 (conocida como Ley Avellaneda, aprobada en 1885) estableció los principios fundacionales de las universidades nacionales argentinas, todavía vigentes hoy en día: gratuidad y autonomía respecto del control gubernamental. La ley estableció normas de gobierno universitario que la pusieron, fundamentalmente, en manos de los miembros de las facultades, a quienes se les dio el poder de nombrar nuevos profesores, crear los programas de estudio y, en general, dar forma organizativa a la misión académica.

La prosperidad de la que gozaba Argentina hacia finales del siglo XIX, se reflejó en la Universidad. Las bibliotecas crecieron regularmente y se desarrollaron laboratorios, aunque con menor intensidad que las bibliotecas. La misión institucional de la UBA era predominantemente profesional: la gran mayoría de los estudiantes matriculados entre 1885 y 1930 eligieron profesiones liberales como el derecho y la ingeniería. Sus motivaciones fueron a menudo políticas (formación para el liderazgo futuro) y sociales (el diploma universitario afectado positivamente por una oportunidad de movilidad social) (Mollis, 1990).

a. El gobierno universitario como “una democracia en miniatura”: 1918-1930

En 1918 Argentina había abandonado el modelo político oligárquico y elitista del régimen de 1880, adoptando el sufragio universal que reflejaba los intereses de la creciente clase media de origen inmigrante, eligiendo a Hipólito Yrigoyen —líder de la Unión Cívica Radical— como presidente de la República. Las universidades argentinas no estaban aisladas del proceso de democratización política que se estaba gestando en la sociedad en su conjunto.

Después de los sucesos de 1918, el movimiento estudiantil argentino tuvo grandes repercusiones en los movimientos estudiantiles de otros países latinoamericanos. Los logros de los jóvenes reformistas incluyeron la participación estudiantil en el proceso de toma de decisiones universitario. Más específicamente, el sistema de cogobierno consistía en que cada uno de los tres claustros que conformaban el cuerpo universitario—profesores, estudiantes y graduados— obtenía una representación fija en los órganos de gobierno. Si bien el modelo agroexportador y proveedor de materias primas al mercado internacional convivió con las transformaciones políticas generadas por la figura Hipólito Yrigoyen, la Reforma Universitaria se convirtió en la expresión del cambio político del país al interior de las universidades más grandes de la Argentina (Mignone, 1987; Mollis, 1990; Mollis y Feldman, 1998).

Los líderes reformistas trataron de garantizar que la universidad siguiera siendo autónoma académicamente y autárquica desde el punto de vista financiero; el nombramiento del personal docente iba a realizarse por concurso abierto y público cada siete años; se permitiría la asistencia abierta a todos los cursos teóricos y se adoptarían métodos de enseñanza innovadores como los “seminarios y talleres”. De este modo, el movimiento estudiantil reformista dio a las universidades argentinas su peculiar estilo organizativo. La “democratización universitaria” de entonces se refiere a la incorporación cuantitativa y cualitativa de sectores sociales tradicionalmente excluidos de las universidades, reconocida durante un “período de expansión de la matrícula”. La democratización cualitativa no sólo se refiere a la inclusión de grupos sociales por fuera de las élites, sino también a su representación política en el gobierno de la universidad. Desde el punto de vista cuantitativo, este período estuvo marcado por el aumento del número de estudiantes y graduados en las universidades nacionales, que expresó vívidamente la relación íntima que existía entre la universidad y los cambios sociales de su tiempo.

b. La década del cincuenta en la UBA: entre el antiperonismo y el “oro”

Con posterioridad al golpe cívico-militar de la autodenominada Revolución Libertadora, que sacó al general Juan Domingo Perón de la presidencia, se produjo una purga de profesores vinculados o simpatizantes con el Partido Justicialista y se eliminaron todos los elementos visibles que simbolizaran la adhesión al llamado régimen peronista. A su vez, el desarrollismo de la década del cincuenta orientó la educación superior y la formación científica al servicio del progreso nacional, fundamentando su accionar en evaluaciones que parecían constatar el aporte del conocimiento al crecimiento económico.

En un entorno de crecimiento cuantitativo y cualitativo, entre 1958 y 1966, la UBA abandonó la exclusividad del perfil profesionalizante, heredado del modelo napoleónico fundacional, para perseguir el desarrollo de la investigación, tanto en la ciencia como en las humanidades, actividades que la acercaron al modelo universitario humboldtiano. La llamada “década de oro” promovió una expansión de la producción científica que le permitió a la Universidad de Buenos Aires proyectarse a nivel internacional, con la doble misión de enseñanza e investigación. Por primera vez se alcanzó una institucionalización completa de los principios reformistas: autonomía, gobierno tripartito, énfasis en las tres misiones universitarias —docencia, investigación y extensión—, ingreso directo y gratuito, designación de profesores por mérito académico (selección por oposición —clase magistral— y antecedentes) y cátedras paralelas.

c. Crisis autoritaria y golpes de Estado

En los períodos más oscuros de la historia argentina, las universidades sufrieron intervenciones decretadas por los gobiernos autoritarios golpistas y las dictaduras militares (1930, 1946, 1955, 1966 y 1976). El denominador común de estos decretos era el control ideo-

lógico y la subyugación de la autonomía universitaria, con la consiguiente proscripción y suspensión de profesores (listas negras) y la disolución de las formas institucionales de autogobierno. La última y más brutal de estas intervenciones (1976-1983) produjo un desmantelamiento intemperado de su capital cultural y material junto con la desaparición de más de 30.000 personas.

d. La etapa de institucionalización democrática

La recuperación de la vida institucional democrática hacia finales de 1983 produjo una reactiva democratización de la UBA, así como del resto del sistema universitario público (Decreto 145/83 y Ley 23068/84), recuperando la autonomía completa y restableciendo los anulados estatutos universitarios que se habían puesto en marcha entre 1958 y 1966. El regreso a la tradición democrática facilitó la recuperación de la actividad científica universitaria. Desde entonces, y de acuerdo con los cambios en los objetivos nacionales de política exterior y en la orientación universitaria, la misión de profesionalización —tal como la describen Tony Becher (1987) y Burton Clark (1990)— rigió por sobre la misión científica y cultural.

La puesta en valor del cumplimiento del Estatuto Universitario de 1960 con sus modificaciones renovaron las misiones de la UBA hacia un lento desarrollo de la investigación científica y la producción de conocimientos como actividades constitutivas de su identidad institucional, aunque no incidieron de manera contundente en la selección y contratación de profesores. En el momento de la “gran transformación” que Brunner (1988, 1990) describe como un proceso de expansión y diferenciación por el que han pasado todas las universidades latinoamericanas, la UBA más que cualquier otra universidad argentina se volvió multifuncional, versátil, altamente diversificada y por lo tanto una institución multifacética difícil de encorsetar a la luz de un único modelo (Mollis, 2001).

e. El perfil de los docentes en los noventa

El profesorado de la Universidad de Buenos Aires en 1991 estaba integrado por unos 22.000 docentes (UBA, 1992), de los cuales el 54,4% eran hombres y el 45,6% mujeres. La mayoría tenía entre 25 y 39 años, y el 59% (12.500) fue docente por un período menor a 10 años, mientras que otros (2.500) tenían entre 10 y 14 años de experiencia; a comienzos de los noventa, sólo el 3,5% del profesorado alcanzaba el rango de profesor y el resto eran auxiliares docentes. Sólo el 14% de los profesores y el 7% de los auxiliares desarrollaban actividades de tiempo completo, el 18% de los profesores y el 11% de los auxiliares docentes tenían una dedicación semanal de 20 horas, y el resto una dedicación de 10 horas a la semana.

En suma, a comienzos de los noventa, del total de docentes de la UBA, la mayoría era auxiliar docente joven con dedicación simple y título de grado (el 50% se distribuía entre licenciado, abogado, médico, psicólogo o contador). Menos del 25% de los profesores tenían títulos de doctorado, aunque el 60% estudió o estaba estudiando en el nivel de posgrado (UBA, 1992). Previsiblemente, los profesores con doctorado se concentraban en la Facultad de Ciencias Exactas (29,7%), de acuerdo con la naturaleza científica de las disciplinas que enseñaban (Matemáticas, Física, etc.), donde la investigación es una actividad prioritaria. Por el contrario, la mayoría de los profesores de las facultades profesionalizantes como Arquitectura, Ingeniería y Psicología, donde la investigación es menos frecuente, tenía título de grado. Los cambios implementados por la aplicación de la Ley de Educación Superior 24521 introdujeron como nuevo requisito poseer título de posgrado para ocupar el cargo de profesor en las universidades nacionales.

A modo de reflexión comparativa con el presente y teniendo en cuenta algunas tendencias del perfil de los profesores universitarios a nivel nacional y de la UBA, hemos hallado que desde la década del noventa hasta el 2018 los profesores con dedicación exclusiva han

aumentado significativamente.¹⁰ A nivel de la UBA, en el año 2018 los profesores con dedicación exclusiva representan el 7,2% del total de profesores con dedicación exclusiva a nivel nacional y el 13,2% del total de profesores de la UBA; por otra parte, el total de docentes auxiliares de la UBA representan el 20% del total de docentes auxiliares a nivel nacional. Si comparamos el total de profesores con respecto al total de docentes auxiliares en la UBA, los primeros aumentaron al 26% —respecto del 3,5 a comienzos de los noventa— y los segundos representan el 74% del total de docentes de la UBA, de los cuales un 5% tiene dedicación exclusiva, un 7% dedicación semiexclusiva y un 88% dedicación simple.

Los concursos docentes

El sistema predominante de reclutamiento del personal docente en las universidades nacionales es el concurso por oposición y antecedentes (Mollis y Feldman, 1997), en el que se evalúa tanto la formación académica como la performance pedagógica a través de una clase magistral. Los concursos son instancias públicas y abiertas de selección de aspirantes evaluados por expertos. La evaluación del candidato se realiza sobre la base de un análisis de sus antecedentes académicos y profesionales, además para las dedicaciones exclusivas y semiexclusivas se tiene en cuenta el plan de investigación presentado. La prueba de oposición consiste en una entrevista y una clase preparada en torno a un tema definido por el jurado. Los cargos ganados por concurso son periódicos y se renuevan cada siete años para profesores y cada tres años para docentes auxiliares.

En la UBA, estos concursos son públicos y abiertos, los candidatos son evaluados por un tribunal de expertos. Cuando el presupuesto resulta

10 Fuente: Sistema RHUN (Recursos Humanos de Universidades Nacionales), correspondiente al mes de septiembre de 2018 (datos al 19 de junio de 2019). Departamento de Información Universitaria, Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (Los cálculos y tablas porcentuales son de elaboración propia).

suficiente, se contempla la invitación a expertos internacionales. Sin embargo, ante la crisis presupuestaria del período, se fue cancelando la invitación a especialistas extranjeros con la correspondiente pérdida de parámetros internacionales para la selección. Los profesores adquieren su rango “regular” cuando aprueban dichos concursos, cuyos dictámenes —incluyen los antecedentes académicos y las recomendaciones del jurado— deben ser publicados abiertamente, con la finalidad de evitar cualquier discriminación ideológica, política o favoritismo localista, ya que todo el proceso está abierto a impugnación. Desde el principio al fin del concurso están disponibles los mecanismos de impugnación y revisión: solicitud, formación del jurado, recomendación del jurado y del consejo académico de cada facultad. Si bien el Consejo Superior es el máximo órgano de gobierno y de apelación de la Universidad, existe la potestad de apelar más allá del Consejo Superior ante el sistema judicial. Aunque la modalidad de *concursos periódicos* ha resultado extremadamente lenta en un número significativo de casos, en los noventa se creía que este sistema de reclutamiento del personal docente proporcionaba garantía de transparencia a través de los diversos controles, supervisión y posibilidad de objeción en las diferentes etapas.

Desde el punto de vista evaluativo, los antecedentes académicos, la experiencia y capacidad como profesores e investigadores, debía ser juzgada por jurados de autoridad e imparcialidad incuestionables (Estatuto Universitario, Universidad de Buenos Aires, 1960). En la UBA, el jurado está constituido por tres profesores con mérito suficiente y reconocida experticia en el área temática objeto del concurso. Su actividad es observada por dos supervisores —un graduado y un estudiante de la disciplina en cuestión—, quienes producen un informe sobre el proceso del concurso, pero no participan de la evaluación ni en la discusión sobre las recomendaciones. En otras universidades, el graduado y el estudiante están incluidos en el jurado.

El reglamento permite a profesores de la misma facultad ser miembros del jurado, excepto cuando el cargo concursado hubiera sido impugna-

do, en cuyo caso, al menos dos de los jurados debe venir de afuera. Sin embargo, se considera deseable que uno de los tres pertenezca a otras universidades. Como se mencionó anteriormente, la falta de presupuesto puede convertirse en un obstáculo para dar cumplimiento a esta condición.

La convocatoria a concurso surge generalmente de los departamentos, aunque puede provenir de los consejos directivos de las facultades, debiendo ser aprobado por el Consejo Superior Universitario. Los llamados a concurso varían en función de la propuesta de la convocatoria: para cubrir un cargo de profesor de una determinada cátedra, para cubrir un cargo dentro de un área de estudio o para integrar un departamento determinado. Estas decisiones difieren por facultad, aunque el llamado a cubrir cargos por cátedra es el más frecuente. La Facultad de Ciencias Exactas resulta una excepción, ya que la forma dominante de llamado a concurso se realiza por campo de conocimiento. Uno de los rasgos dominantes de la UBA se refiere a su diversidad académica, que a su vez es reflejada en las diversas convocatorias a concurso.

Evaluación, ciudadanía y docencia universitaria en la UBA

Históricamente, se reconocía la calidad de la enseñanza de las universidades públicas herederas del legado reformista, asociada con el modo de reclutamiento de sus profesores a través de los concursos públicos ya descriptos. El pensamiento de Deodoro Roca con respecto al valor de una nueva pedagogía para desarrollar la inteligencia de los alumnos resulta ejemplar, respecto del perfil anticonservador del movimiento reformista. En “Palabras sobre los exámenes”, Roca (1930) escribía:

Exámenes a la vista: bolilleros, bolilleros, más bolilleros [...] El alumno acude con su número. No siempre saca premio. Hay que pasar de alumno a médico, a abogado, ingeniero. [...] Todo esto será tuyo si me respondes a estas preguntas, si tienes suerte con estas bolillas desde donde te miro [...]

¡Menos loterías, señores profesores! Las verdaderas pruebas no deben cifrarse en las respuestas del discípulo sino en sus preguntas. De la desnuda y oportuna pregunta del discípulo debe inferirse su curiosidad, su capacidad, su aptitud, la calidad de su espíritu, su grado de saber y su posibilidad. La única relación legítima y fecunda que debe trasuntar un examen que aspire a salvarse, es la de un discípulo que pregunta y la de un “tribunal” que responde. ¡Son ustedes los que deben “rendir”, señores profesores! Mientras eso no ocurra, se seguirán oyendo en escuelas, liceos, colegios y universidades las dramáticas y fatídicas palabras del *croupier* docente: ¡No va más!!!

El espíritu innovador que emerge de la imagen de un profesor respondiendo a las preguntas de sus discípulos, sometido a la lógica del interrogatorio —de la prueba—, está presente en los concursos públicos que, además, reproducen parte de los rituales de obtención del grado de magíster de las universidades medievales.

Los concursos periódicos en la UBA (como en la mayoría de las universidades nacionales) tienen un impacto directo no sólo en el área de competencia y la disciplina concursada, sino en la estructura de poder de los órganos de gobierno y en la representatividad de las fuerzas políticas. Esta doble dimensión —por un lado académico-pedagógica y por el otro política— imprime en los dispositivos de reclutamiento de profesores un rasgo singular comparado con cualquier otro sistema de selección profesoral internacional. La meritocracia¹¹ resultó la concepción fundante de los mecanismos de elección establecidos por los líderes del reformismo, ya que el acceso y permanencia en los cargos docentes con anterioridad a 1918 se pro-

ducía por afinidad/familiaridad/conocimiento personal con la autoridad competente y era vitalicia. Ambas condiciones fueron erradicadas por los procedimientos democratizadores que perseguían los reformistas en cuanto a la selección del cuerpo de profesores a la luz de sus méritos académicos, profesionales y científicos, a la vez que conquistaban la condición de “regular” que los habilitaba para votar (y/o ser votado) a las autoridades de los órganos colegiados de gobierno. Los concursos periódicos no sólo abrían las puertas de las cátedras sino a la ciudadanía universitaria, paso decisivo para poder erigirse autoridad de la universidad.

La estructura de gobierno representativo de los tres claustros tiene decisiva importancia en el resultado final del concurso, ya que los dictámenes del jurado son de carácter consultivo. Los consejos directivos son los que, en definitiva, realizan las propuestas de designación y actúan como órgano revisor en caso de apelaciones a los mismos. El Consejo Superior de la Universidad es el que toma la decisión final. Por lo tanto, la estrategia de concursos públicos en la UBA combina permanentemente instancias administrativas, académicas y políticas para la gestión de las decisiones.

La vinculación directa que existe entre los concursos de profesores y el gobierno universitario (sólo los profesores concursados/ regulares votan para elegir sus representantes y/o ser elegidos) puede promover incertidumbre sobre la eficacia del mecanismo para lograr la excelencia científico-académica por encima de la afinidad política. Es decir, el histórico dispositivo conlleva un aparente conflicto de intereses que abre dudas sobre la búsqueda de la excelencia basada en méritos académicos *vis a vis* ciertas prácticas políticas y de carácter corporativo.

En la UBA, a fines de los noventa, faltaba sustanciar entre un 70% y un 30% de los concursos, según se tratase de auxiliares o profesores. Algunos protagonistas suponían que la falta de concursos estaba vinculada a mecanismos político-clientelares semejantes a los de los partidos políticos, para evitar que hubiera una

11 El fundamento pedagógico del concurso, se encuentra claramente expresado en el pensamiento de Deodoro Roca y Alfredo Palacios: “seleccionar al mejor, al que más sabe, al que mejor puede enseñar”. Actualmente, la ciudadanía universitaria y los concursos están interpelados por lógicas diferentes/complementarias al *ethos* emergente de la tradición reformista.

mayor cantidad de votantes en la elección de autoridades. Entre los hechos contemplados, mencionaron: el proceso de elección de los jurados favorables a grupos que apoyaban a las autoridades dio lugar a un número cada vez más elevado de recursos legales interpuestos y observaciones a los procedimientos y hacia las formas que se llevaban a cabo. Las apelaciones, el clima tenso en el que se desenvuelven los rituales (otrora imbuidos de la celebración que simbolizaba la bienvenida al nuevo miembro de la corporación, por el dominio de su “saber o experticia”) introdujeron cuestionamientos al doble propósito del procedimiento.

La normativa referida a los concursos en el período que venimos analizando otorgaba libertades a los jurados con respecto a los criterios de evaluación. Las variaciones en la convocatoria (por cátedra, campo o departamento) están directamente relacionadas con las diferentes tradiciones académicas (Clark, 1990). Así, las facultades orientadas a la investigación (Ciencias Exactas, Farmacia y Bioquímica) dan prioridad al perfil del profesor como investigador, mientras que las facultades que se orientan hacia la formación general de los estudiantes (Filosofía y Letras o Ciencias Sociales) prefieren al “profesor integrador”, retomando el término ofrecido por Boyer (1990). Las autoridades de la UBA que gestionan los concursos reconocieron que las humanidades le otorgan a la clase magistral, y la erudición que caracteriza al “buen profesor”, un papel decisivo para ganar un concurso. En las facultades científicas, la tarea de investigación tiene prioridad, por lo que los antecedentes académicos casi pueden ser tomados como un predictor del resultado. En cualquier caso, no existe una norma establecida al respecto.

Se puede afirmar que la tarea de evaluar e incorporar profesores a una facultad es un procedimiento que incluye dos pasos: a) evaluación por un jurado de expertos y b) supervisión del proceso y de las recomendaciones de parte de los órganos colegiados de la universidad. Esta combinación parece ser un factor determinante para la legitimación de los concursos en la comunidad académica.

La prevención de posibles sesgos derivados de la flexibilidad de criterios de la evaluación parece estar basada en el control de la opinión de los expertos por parte de los órganos colegiados de gobierno, que tienen la última palabra en el proceso. De hecho, una reforma realizada a fines de los noventa en las reglas de los concursos académicos, otorga aún más poder a los consejos directivos de las facultades y al Consejo Superior para la revisión y modificación de los dictámenes de los jurados.

Esta relación entre el interés académico o científico general y el interés corporativo en particular está siempre presente en la toma de decisiones de la UBA, ya sea que se remita a la asignación de recursos o a la política de concursos. Parece haber un amplio acuerdo entre los miembros de la dirección política a nivel universitario y de las facultades sobre la necesidad de supervisión, control y regulación por parte de los órganos colegiados sobre la gestión de los concursos. Los departamentos tienen la responsabilidad de llamar a concurso para cargos docentes vacantes o de renovación. Deben además proponer la categoría y la dedicación horaria para el cargo, así como la composición del jurado. Esto se debe a que el conocimiento específico de las disciplinas y de los eruditos competentes se encuentra en los departamentos. Al mismo tiempo, la contribución de los jurados/expertos establece límites claros a la discrecionalidad que puede emerger de los principales órganos político-académicos.

Reflexiones finales

Históricamente, la introducción del procedimiento de concursos para seleccionar y nombrar profesores respondió a la necesidad de romper un control oligárquico sobre la universidad. La idea del concurso tal como se desarrolló a partir de la Reforma del 18 estableció un medio para la entrada de grupos externos y abrió el camino para la renovación y circulación de profesores. Por otro lado, una de las intenciones de los concursos fue estimular la producción de conocimiento y la mejora de la formación. Existe un amplio consenso de parte

de la comunidad universitaria sobre la eficacia histórica del sistema para el cumplimiento de estos objetivos.

Sin embargo, estas características asociadas con la calidad del cuerpo docente nombrado mediante este mecanismo pueden tender a desaparecer si no se cumplen ciertas condiciones. Una de ellas es la existencia o desarrollo de una tradición académica basada en una práctica de evaluación, competencia y excelencia que refiere a estándares internacionales. A su vez, estas tres dimensiones determinan un modo específico de la misión universitaria, que requiere consenso, debate o elaboración de dimensiones problemáticas. La segunda condición está relacionada con los recursos disponibles. En un contexto de ajuste y financiamiento escaso —aunque los concursos son un instrumento útil de selección y reclutamiento— mantener la equidad respecto del aumento incesante del número de estudiantes y su correlato con el aumento del número de docentes calificados, así como retener investigadores valiosos, resulta una tarea compleja de difícil implementación.

Dos aspectos caracterizan la práctica de los concursos: por un lado, democratizan los procedimientos de acceso, ofreciendo una “base de igualdad de oportunidades” que constituye un principio fundamental del sistema educativo argentino. El concurso también instala un criterio individual, meritocrático y dinámico por su carácter periódico. Sin embargo, estas dos características se han visto limitadas u opacadas por la búsqueda de afinidades políticas al interior de los departamentos que favorecen intereses gremiales. Por ejemplo, los auxiliares docentes graduados ven demoradas sus expectativas de ascenso académico por el propio “sistema de cátedras” asociado con los concursos de renovación que mantiene las estructuras jerárquicas casi permanentemente cubiertas. Los jóvenes auxiliares demandan reconocimiento académico que la propia estructura de “nombramientos por concurso” no siempre satisface, como sí lo promueven otros mecanismos, como el sistema de “carrera docente”, por ejemplo.

Los concursos son el único modo de acceso regular a puestos de enseñanza e investigación en la Universidad de Buenos Aires. Como se explica en este capítulo, se desarrollaron desde principios del siglo XX, impulsados por una lucha política que tomó forma en el movimiento reformista. Desde entonces, las contiendas han tenido un peso político considerable en la institución porque los representantes de los profesores regulares constituyen la mitad de los miembros de los órganos de gobierno, y sólo los profesores regulares pueden aspirar a los cargos ejecutivos en todos los niveles de la Universidad. Además, su importancia política radica en su potencial de conflicto con algunas dimensiones de la modernización universitaria. Los concursos proporcionan estabilidad y legitimidad y, por lo tanto, contrastan con los requisitos de las políticas que ven la misión universitaria desde una perspectiva emprendedora y favorecen los nombramientos por contrato a término.

Por último, los concursos promueven un contexto de evaluación exigente para los profesores universitarios. La evaluación es multidimensional y tiene implicaciones directas para el acceso y la permanencia en los puestos de enseñanza/investigación. Instalan una cultura evaluadora que genera expectativas y promueve el desarrollo de capacidades para la competencia individual. Como cualquier proceso de evaluación, su efecto es permeable a las perspectivas evaluativas de los expertos y de la política institucional académica y política al mismo tiempo. Su valor último, por lo tanto, es relativo a la cultura institucional y a las prácticas políticas en las que se desarrolla.

Referencias bibliográficas

Abramzon, M. y Borsotti, C. (1993). Notas sobre las relaciones entre el Estado y la Universidad. *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Banco Mundial
(1993). *Lessons from Experience*. Washington D. C.: WB Press.

(2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington D. C.: WB Task Force - Fundación Ford.

- Becher, T. (1987). The disciplinary shaping of the profession. En B. Clark (ed.), *The Academic Profession: National, Disciplinary, and Institutional Settings*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Boyer, E. (1990). *Scholarship Reconsidered. Priorities of the Professoriate*. Princeton, NJ: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Brunner, J. J.
(1988). Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior. Documento de Trabajo N° 381. Santiago de Chile: FLACSO.
- (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Buchbinder, P.
(2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2010). *Los sistemas universitarios de Argentina y Brasil: una perspectiva histórica y comparada*. Buenos Aires: Final Abierto.
- Catani, A. M. y Ferreira de Oliveira, J. (2000). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Cerioni, M. A. et ál. (1997). *Evaluación institucional y planeamiento estratégico de la UNL*. Santa Fe: Cuadernos de Planeamiento y Evaluación, nro. 2.
- Clark, B. (1990). *The Academic Life. Small Worlds, Different Worlds*. Princeton, NJ: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Chiroleu, A. et ál. (2012). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner*. Los Polvorines: UNGS.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2013). *Política universitaria en Argentina*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 4. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Decibe, S. (1998). La transformación de la educación superior: la experiencia argentina. *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. Unesco, París.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 02. Los Polvorines: UNGS.
- Delich, A.; Albornoz, M. y Crespo M. (2018). *Reformar la universidad. Lecciones de 1918*. Buenos Aires: OEI-Eudeba.
- Di Bello, M.; Guido, L. y Versino, M. (2012). *Universidades y sociedades*. Colección Educación, Serie Universidad, nro. 03. Los Polvorines: UNGS.
- Estatuto de la Universidad de Buenos Aires (1958-1960).
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior*. Los Polvorines: UNGS.
- Hidalgo, C. (2010). *Filosofía para la ciencia y la sociedad*. Buenos Aires: CLACSO-FFyL-CICCUS.
- Hidalgo, C. y Palleres, G. (2011). De la pobreza a la exclusión: dinamismo de la formación de conceptos sociales. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, (1).
- Kohan, N. (1999). *Deodoro Roca: el hereje*. Buenos Aires: Biblos.
- Leite, D. (2000). Análisis de Casos de Evaluación Institucional. *Seminario Taller Regional: Gestión, Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior*. Buenos Aires: IESALC/OEI/FLACSO, (versión mimeo).
- Leite, D.; Mollis, M. y Contera, M. C. (2002). *Inovação y avaliação institucional*. Puerto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Mainero, N. y Mazzola, C. (2015). *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Marginson S. y Mollis, M. (2000). Comparing national education systems in the global era. *Australian Universities Review*, 42-43(2).

Marquis, C. (1994). *Análisis de algunas experiencias de la evaluación de la calidad de las universidades argentinas*. Buenos Aires: SPU - Ministerio de Cultura y Educación.

Mignone, E. F (1986). *Evolución de la autonomía en Argentina*. Buenos Aires: Congreso Pedagógico Nacional - Docencia.

Mollis, M.

(1990). *Universidades y Estado nacional. Argentina y Japón (1885-1930)*. Buenos Aires: Biblos.

(2001). *La universidad argentina en tránsito*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

(2012). Acerca de las políticas públicas y las universidades en la Argentina: una mirada histórica. En D. Mancebo, M. Bittar y J. Chaves (orgs.), *Educação Superior. Expansão e reformas educativas*. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá.

(2018). La técnica y la tecnología: una formación disruptiva dentro del paradigma reformista. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*.

Mollis, M.; Andrade Olivera, D.; Feldfeber, M. y Martínez, D. (comps.) (2010). La formación de profesores universitarios para el nivel medio y superior: una asignatura pendiente. *Nuevas regulaciones educativas en América Latina. Universidad y docencia*. Lima: Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial.

Mollis, M. y Bensimon, E. (1999). *Crisis, calidad y evaluación de la Educación Superior*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.

Mollis, M. y Carlino, F. (1999). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria: del Banco Mundial al CIN. *Revista del IICE*, año VI, (10).

Mollis, M. y Feldman, D. (1998). Accountability without Tenure. The impact of Academic Contests on University Teaching at the University of

Buenos Aires. En J. Forest (ed.), *University Teaching: International Perspectives*. Nueva York: Garland Publishing.

Mollis, M. y Saur, D. (2012). La larga década del 90 en la Universidad de Córdoba: entre la innovación educativa y el transformismo del mercado. *Universidad Nacional de Córdoba. Cuatrocientos años de historia* (tomo II, pp. 321-353). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Puiggrós, A. (2003). *El lugar del saber*. Buenos Aires: Galerna.

Roca, D. (1930). Palabras sobre los exámenes. *Revista del Instituto Pedagógico de la Escuela Normal Superior de Córdoba*.

Sader, E.; Aboites, H. y Gentili, P. (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.

La investigación en las universidades argentinas: producción de conocimiento y formación de investigadores ¹²

Martín Aiello* y Lucas Krotsch**

Perspectiva histórico-política de la investigación y la educación superior

El sistema de educación superior argentino es un típico sistema de educación binario. Tanto la formación profesional como la formación docente configuran un sistema federal de institutos no universitarios, subsistema de educación superior básicamente orientado a la reproducción de conocimientos que además de su débil articulación federal presentan casi nula autonomía institucional y actividad de investigación. Aunque en su momento las acreditaciones de las IFD primero y del Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto Nacional de Educación Técnica después definieron acciones para promover la investigación sobre y con el subsistema, esta actividad es aún embrionaria.

El sistema universitario, por otro lado, es uno de los más tradicionales de América Latina y tiene una articulación nacional. Aunque a principios del siglo XX contaba con sólo tres grandes universidades nacionales organizadas en facultades bajo el modelo humboltiano, la cantidad de estudiantes era importante, en parte producto de la agresiva política de educación básica y secundaria que se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XIX, como parte del proyecto nacional de la llamada “Generación del 80”, y también por la creciente constitución de una clase media, relativamente excepcional para la región. La tensión entre nuevas clases medias y modelos universitarios tradicionales que sustentaba la Universidad Nacional de Córdoba, cuyos orígenes se remontan al siglo XVII, generó un movimiento estudiantil en dicha universidad en el año 1918, la Reforma de Córdoba. La Reforma, que fue muy influyente en el resto de los sistemas universitarios latinoamericanos, estableció los lineamientos básicos del sistema universitario argentino: autonomía universitaria, concursos abiertos para el acceso a los cargos renovables (sin *tenure*), cogobierno de las universidades, y tres funciones irrenunciables: docencia, investigación y extensión.

¹² Este trabajo en parte está basado en el capítulo en inglés de los mismos autores denominado “Undergraduate Research in Argentina”, del libro próximo a editarse: Mieg, H. A.; Ambos, E.; Brew, A.; Galli, D. y Lehmann, J. (eds.) (2021). *The Cambridge Handbook of Undergraduate Research*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Realizó sus estudios doctorales en la Universidad de Barcelona, con una tesis sobre evaluación institucional universitaria. Es profesor titular regular de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, donde se desempeñó como coordinador académico y director del Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación (UNTREF, UNLa, UNSAM). Fue el primer secretario general de la sede en Buenos Aires de la Universidad de Bologna y coordinador académico del Laboratorio de Medios Interactivos de la Universidad de Barcelona. Es director adjunto de la *Revista Argentina de Educación Superior* e integra el Comité de Redacción de la revista *Pensamiento Universitario*. Actualmente se desempeña como Coordinador de Investigación y Desarrollo de la Oficina Regional de Buenos Aires del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Realizó sus estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Barcelona y de Posdoctorado en Educación en la Universidad de Grande Dourados (Mato Grosso do Sul). Es docente regular a cargo de Sociología de la Educación en la Universidad Nacional de Lanús. Actualmente dirige el Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación (UNTREF, UNLa, UNSAM). Integra el Comité de Redacción de la revista *Pensamiento Universitario*.

Para mediados del siglo XX la mayoría de los estudiantes cursaba en carreras de orientación profesional y sólo estaban autorizadas instituciones públicas. Una serie de decisiones comenzaron a tensionar el sistema, entre ellas la gratuidad de la enseñanza universitaria, la discusión del libre acceso. Esto contribuyó a un proceso de masificación temprano en las universidades, en donde su gobierno estaba muy vinculado a discusiones de la política nacional. Posteriormente esto generó dos decisiones muy importantes para el sistema: la habilitación para la creación de instituciones universitarias privadas y la creación de un organismo público en donde se iba a promover la investigación y la carrera de investigador por fuera de las universidades: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) (Escotet, Aiello y Sheepshanks, 2010).

Las sucesivas crisis económicas y las interrupciones del régimen democrático quitaron el potencial en investigación que se había esperado para el sistema universitario argentino. El terrorismo de Estado durante el último gobierno militar (1976-1983) persiguió e hizo desaparecer docentes y estudiantes, además de intervenir las universidades, cerrar carreras y líneas de investigación: miles de investigadores tuvieron que emigrar a otros países bajo riesgo de perder su vida y las de sus personas cercanas. Puede considerarse que en estos períodos la interrupción de la democracia tuvo como objetivos no sólo la desarticulación de la movilización política sino también, y a través de ella, la restauración de un orden conservador donde, desde esta perspectiva, la universidad debía retomar su senda de subalternidad internacional respecto a la producción del conocimiento.

La universidad, desde esta perspectiva, debía limitarse a la formación en el más estricto sentido del término; criminalizando cualquier voluntad de innovación instituyente (técnico/político) que pusiera en entredicho un orden cultural y productivo que se percibía amenazado. La universidad, no sólo en Argentina, es mirada de reojo por el *statu quo* que no se nutre de su producción técnico/ideológica; representa, entonces para estas elites una potencial ame-

naza a sus intereses. Así, en estos períodos de interrupción democrática no sólo cambia la forma de gobierno sino la dirección en la gestión político/ideológica de sus instituciones productoras y reproductoras de conocimiento. Es importante resaltar que las ciencias sociales y humanas fueron las áreas más afectadas durante las dictaduras políticas por su clara vocación de problematizar los procesos sociales y culturales. Es, por lo tanto, bastante lógico también pensar que estas áreas restringidas son las que con más fuerza renacen en períodos de apertura democrática. Lo mismo sucede con áreas del conocimiento orientadas a sectores de innovación productiva que no son de interés para aquellos sectores cívico-militares que sostienen los gobiernos de facto.

Las restricciones precedentes al inicio del proceso democrático generaron para el año 1984 la reivindicación del ingreso directo y la gratuidad de los estudios en las universidades públicas, pero también la valiosa reincorporación de los académicos vueltos del exilio. Las crisis financieras de los ochenta obligaron al Estado a responder a esta demanda con muchos docentes con dedicación simple (menos de 10 horas por semana). Las reformas del sector público, legitimadas por la crisis económica y la necesidad de modernizar el Estado, modificaron el panorama en los noventa. Se demandó mayor calidad, se crearon programas de incentivos y nuevas universidades públicas y privadas con diferentes modelos organizacionales (Aiello, 2010). También se empezó a desarrollar el posgrado en áreas de ciencias sociales y humanas, como el espacio para formar investigadores. Sin embargo, todavía persiste un problema endémico al sistema que es la baja tasa de graduación: 27% para universidades públicas. (SPU, 2019).

No hay datos de los docentes de las universidades privadas, pero en las universidades nacionales en 2018 trabajaban 135.018 docentes (SPU, 2019). Sólo un 11,22% tiene dedicación exclusiva, mientras el 18,31% tiene semidedicación, y más de los dos tercios, el 67,08 %, tiene dedicación simple, lo que los obliga a tener varias ocupaciones. Del total de docentes de universidades públicas sólo el 10% tiene un

doctorado. Aunque el presupuesto público en investigación evolucionó positivamente durante la primera década del siglo XXI, nunca pudo superar más del 0,7 en relación con el PBI, y actualmente es mucho más bajo que el de Brasil (Argentina 0,55 %; Brasil 1,26%). (RICYT, 2019). Esta situación material condiciona las actividades de investigación pero no evita que los académicos argentinos se identifiquen como tales a partir de las actividades de investigación (Aielo y Perez Centeno, 2015).

La organización de las universidades y la investigación

En general, en la organización académico-administrativa de las universidades argentinas prevalece la “Cátedra”: un sistema piramidal de cargos docentes en base a un espacio curricular. La Cátedra es el espacio natural de formación de los docentes, pero genera una vinculación endogámica del docente con su espacio de docencia más que con sus actividades de investigación, no promoviendo la vinculación con otros espacios curriculares u otras disciplinas (Follari, 2018). Las nuevas instituciones creadas en general buscaron modelos alternativos como los departamentales, y las figuras de “docente-investigador”, lo cual no significa que se hayan modificado profundamente las culturas institucionales que siguen reproduciendo en algunos casos lógicas que no se corresponden con los cambios que esos modelos institucionales buscaban modificar.

Aunque actualmente se lo considere un mérito importante, no es necesaria formalmente una formación de posgrado para acceder a un cargo docente. A diferencia de otros sistemas de posgrados latinoamericanos como en Brasil, el posgrado comenzó a desarrollarse recién a finales del siglo XX. Por lo tanto, hay un porcentaje bajo de docentes con doctorado, sobre todo en las masivas carreras de corte profesional: Abogacía, Psicología, Ciencias de la Administración, Ingeniería. A su vez, debido a las condiciones de trabajo y a la falta de becas necesarias para su adecuado desarrollo, la tasa de graduación de las maestrías y doctorados no supera el 15% en promedio del sistema.

A partir del año 1995 se empezaron a implementar procesos de acreditación de carreras de posgrado y algunas de grado. Dentro de los indicadores para la acreditación se demandan actividad de investigación de docentes y estudiantes vinculados con estos estudios, aspecto que generó más investigación. Sin embargo, esto se puede apreciar mejor en el campo de las ciencias exactas: Biología, Química, Física, Matemática, etc., carreras minoritarias en cantidad de estudiantes y docentes.

Estos procesos de articulación curricular generaron una tendencia vinculada a la finalización de las carreras de grado con un trabajo final de graduación consistente en un pequeño trabajo de investigación, lo que introdujo espacios curriculares de formación y acompañamiento en la investigación. Sin embargo, esta tendencia no cambió cómo se vinculan los docentes y estudiantes con el conocimiento en las demás espacios curriculares, en donde en las ciencias exactas es más frecuente entender al estudiante como investigador en formación vinculado con la producción del conocimiento, mientras que en las ciencias sociales y humanas el conocimiento se transmite.

Algunas experiencias de formación de investigación en la universidad

Hay ciertos campos disciplinarios que históricamente tuvieron un desarrollo ligado con la vinculación de la investigación y los estudios de grado. El primer y más claro campo fue el de la Fisiología en la carrera de Medicina en la Universidad de Buenos Aires, personificado en la figura de Bernardo Houssay, ganador del Premio Nobel de Medicina en 1947. El campo del área de la salud y los estudios de Bioquímica y Farmacia fue muy dinámico, construyendo un sector productivo vinculado con la Universidad de Buenos Aires. Otro hito importante para el campo fue el premio nobel de química del 1970, Federico Leloir, discípulo de Houssay. Posteriormente, la formación de investigadores se empezó a desvincular de la Facultad de Medicina (no tanto de la Ciencias Exactas y Naturales) a partir de la creación de una fundación privada.

Un campo emblemático fue el de la constitución de un área de investigación nueva, la física e ingeniería nuclear, a partir de 1955. El acuerdo entre la Universidad Nacional de Cuyo y la Comisión Nacional de Energía Atómica implementó la creación del Instituto de Física Atómica en Bariloche, en la Patagonia argentina. El Instituto fue liderado por el Dr. Balseiro (ahora el instituto lleva su nombre) e incorporaba a estudiantes en la segunda mitad de la carrera de grado para formarlos en física e ingeniería nuclear. Todos sus estudiantes son becados, existe una reducida relación estudiante-docente que permite trabajar pedagógicamente en laboratorios, desarrollos computarizados y resolución de problemas complejos. Actualmente el Instituto Balseiro pudo mantener su proyecto a pesar de los vaivenes políticos y económicos, y ha incorporado estudiantes e investigadores de posgrado. El desarrollo de la formación de investigadores en esa ciudad colaboró con la creación de una empresa pública, INVAP, que diseña y desarrolla proyectos nucleares y aeroespaciales. Esto demuestra que la vinculación de la investigación en las universidades en los campos aplicados fue promovida más por empresas públicas que privadas, en donde a los ya mencionados se pueden agregar la colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA) o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

El sector de software es relativamente dinámico en Argentina. Eso genera una necesidad de incorporar estudiantes de grado con conocimientos avanzados en diseño y programación. Esta demanda positiva agrava el problema de la baja tasa de graduación porque los estudiantes son tentados por el mercado profesional antes de finalizar sus estudios. En base a este diagnóstico, la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI) ha realizado acuerdos con carreras de informática para que sus estudiantes de últimos años desarrollen proyectos de investigación supervisados por las universidades y las empresas para investigar en el campo y que estas ideas puedan dar origen a una *startup*. Este es un ejemplo en donde desde fuera del sistema universitario se contribuye a la promoción de la investigación aplicada como un nuevo espacio curricular en el grado. Un modelo intermedio se

da en el campo de salud con la promoción de modelos de docencia e investigación basados en la simulación. Mediante este tipos de estrategias, en donde el aumento de la complejidad se da por cuestiones tecnológicas pero también en la conceptualización de la simulación, empresas tecnológicas y el sector sanitario comparten con los docentes y estudiantes del campo de la salud la promoción de estrategias interdisciplinarias e integradas de promoción del conocimiento a partir de la construcción de situaciones complejas de resolver.

Una de las principales políticas de la promoción de la investigación fue el Programa de Incentivos al Docente Investigador en las universidades públicas. Dicho programa organizó un sistema de categorización de docentes de carreras de grado en las universidades públicas a partir de su vínculo con actividades de investigación. Aunque en algunos momentos los incentivos económicos fueron buenos, su mejor impacto fue generar un sistema de reconocimiento de actividades de investigación (proyectos, formación de investigadores, publicaciones, etc.) en académicos que debían tener un cargo en el grado.

La formación de investigadores

El sistema de investigación en Argentina presenta dos circuitos, no necesariamente conectados. Como se mencionó anteriormente la investigación es una función formalmente irrenunciable de la universidad, y a partir del año 1958 (aunque con antecedentes anteriores) se creó el Conicet. Estos circuitos por donde se realiza la investigación tienen su financiamiento diferenciado y sus propios sistemas de categorización de investigadores. A mediados de los noventa hubo una serie de medidas que pretendían integrar los dos subsistemas. Al modelo Conicet —agencia que alberga investigadores como política principal— se le agregó el modelo de agencia que promueve el financiamiento en entidades externas, públicas y privadas, universidades o empresas: la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación —la Agencia—. También en esa década, el Ministerio de Educa-

ción puso en marcha el Programa de Incentivos para Docentes Investigadores (PROINCE) con su sistema de categorías de investigador para los académicos de universidades públicas; y la Ley de Educación Superior definió que los títulos de grado y los de posgrado, donde se forman a los investigadores, sólo podían ser emitidos por universidades.

Esto generó un cierto nivel de intercambio. Las universidades y sus académicos podían acceder a fondos competitivos del sistema de ciencia y tecnología; en algunos momentos a los investigadores del Conicet les convenía económicamente el incentivo del PROINCE y por lo tanto debían participar en proyectos en las universidades o incluso en docencia. Los investigadores en formación deberían acceder al doctorado emitido por las universidades, y los investigadores dirigir tesis doctorales. Los proyectos financiados por la Agencia, especialmente a partir del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), podían incluir la incorporación de fondos para becarios de doctorado.

La formación de investigadores, sobre todo a partir del doctorado, se constituyó como un espacio de conexión entre estos dos subsistemas. Pero no todos los doctorados y la formación de investigadores se realizan de la misma forma en las universidades argentinas. Según el informe sobre *La Educación Superior Universitaria en Argentina* (AA. VV., 2018), vemos que la distribución relativa de carreras de doctorado por área disciplinar es la siguiente: 28% para ciencias aplicadas, 25% para ciencias humanas, 22% para ciencias sociales, 15% para ciencias básicas y 10% para ciencias de la salud. Tanto uno se centre en el resto de posgrados de corte más profesional como en el número de egresados, hay sobrevaloración del doctorado en las ciencias básicas y en algunas ramas de las ciencias humanas, más que en las sociales y en salud. Es decir, en la formación de investigadores en las universidades argentinas, y especialmente en el doctorado, se ha generado la división entre aquellos que se rigen mayoritariamente por las normas Conicet de aquellos que se rigen por los procedimientos propios de las universidades o la SPU. Como lo demuestra Jeppensen (2016),

esto tiene consecuencia en la graduación. Los becarios del Conicet son alrededor del 31% de los doctorandos y sin embargo son el 66% de los graduados. Digamos, hay dos tipos de formación de doctores vinculados a los diferentes circuitos.

¿Cómo se explica esta diferencia en la tasa de graduación? Se podría argumentar que es por la selección de estudiantes, los mejores son los becarios del Conicet. Pero no hay ningún procedimiento de selección a partir de pruebas de capacidades o conocimiento que avale esto, como puede ser en las pruebas de acceso a las residencias médicas. Mucho más claro es encontrar respuestas en las condiciones y los procesos de formación. El becario de doctorado tiene sólo la obligación contractual de hacer el doctorado y su tesis, recibiendo un ingreso por eso. Su director dedica mayoritariamente su tiempo a la función de investigación, función que incluye la dimensión de formar doctorandos. Es importante y justo remarcar que en momentos de crisis de financiamiento del sistema de ciencia y tecnología, ambos, tesista y director, pueden verse obligados a realizar otras tareas, por ejemplo de docencia, para compensar sus ingresos.

La formación de investigador se da a partir de la incorporación del doctorando en el grupo de investigación en el que forma parte su director. Aunque el doctorando deba realizar estudios de doctorado, estos en general son personalizados o al menos semiestructurados. Claramente, la integración de los conocimientos teóricos y prácticos se da en un proyecto inmerso en un programa de investigación donde participa su director, y por lo tanto está financiado por recursos que provienen del “c circuito Conicet”. En general los becarios son jóvenes, hace poco tiempo que terminaron sus carreras de grado, y es el inicio de su carrera profesional, que coincide con la de investigador.

Se podría comparar este caso típico con otro, el de formación para la investigación en una ciencia social, aplicada o humana, cuyos egresados tienen perfiles profesionales. El doctorando, en muchos casos, tiene condiciones de formación y de producción de conocimiento distintas.

Debe afrontar sus propios costos de formación, aunque las instituciones universitarias han provisto de reducción de costos o becas a sus propios docentes. En general el promedio de edad es mayor; tienen cierta experiencia profesional y académica. Esto presenta diversas consideraciones, por ejemplo, la ayuda económica necesaria para mantener a un doctorando debería ser mayor a la de un recién egresado, o debería concentrarse en el momento específico de escritura de la tesis. Asimismo, en muchos casos es docente de una institución universitaria, mantiene esa dedicación, e incluso la puede compartir con actividades profesionales, que pueden incluir la docencia, por fuera del sistema universitario. Este tipo de doctorando participa en un programa estructurado, y la integración de contenidos se da mayoritariamente en los seminarios y talleres de tesis. El vínculo entre el director y el tesista no es una relación tan orgánica, como en el caso anterior, sino específica, puntual. Su experiencia con el conocimiento está basada más en una sistematicidad de su transferencia que de su producción.

Estas configuraciones hacen que la formación de investigadores en ciertos campos sea más costosa en tiempo y en recursos. Pero justamente, son las áreas que necesitan de mayor nivel de doctores en sus claustros docentes. Además, su vínculo con el conocimiento hace que sus temas de tesis y sus abordajes se nutran de relevancia práctica, y al poder sistematizar otro forma de abordar el conocimiento, desde la producción, resignifican los valores de la experiencia profesional. A su vez, la adscripción previa con la docencia universitaria de muchos de ellos hace que sea más “natural” la imperiosa necesidad de vincular las dos funciones, vínculo por el que hay que hacer un esfuerzo mayor y ad hoc cuando se trata de becarios del Conicet.

Algunas consideraciones finales

En la universidad, la investigación es una función entre otras, como la extensión y la docencia. Las instituciones de educación superior en Argentina priorizan de distinta manera cada una de estas funciones. Esa diversidad se da como

producto de particularidades propias de cada universidad que no se abordarán aquí. Lo que sí es importante señalar es que la investigación, a partir de esta heterogeneidad señalada, se puede presentar como una función más, es decir, sin una jerarquización ponderada por sobre las otras funciones o instituciones que buscan promoverla, por ejemplo, creando la figura tándem docente-investigador. A partir de este abanico de modelos formales que describen la función de la investigación dentro de las universidades locales se suman, en principio, a los efectos buscados, los no previstos por esa formalidad.

Los diseños formales, y sus consecuentes prácticas formales e informales, respecto al lugar de la función investigación en el espacio de la educación superior, se encuentran inmersos, entre otros aspectos, en la clásica tensión producción y/o reproducción de conocimiento. De estos diseños y tensión podemos derivar preguntas tales como: ¿el sistema científico y tecnológico y el de la educación superior deben estar integrados o separados?, ¿tienen funciones distintas o complementarias? ¿La producción y la reproducción de conocimiento son dos caras de la misma moneda o son dimensiones que pueden vincularse pero dicha vinculación tiene más que ver con construcciones sociales que con sus especificidades diversas? ¿Qué vínculo tiene quien enseña con la producción de conocimiento en relación con los contenidos a enseñar?, ¿qué vínculo tiene quien produce conocimiento con la transmisión de los mismos? Podríamos derivar muchas más preguntas. Finalmente, lo que importa es señalar que la diversidad de concepciones, los modelos institucionales y sus prácticas efectivas son los que nos describen la vinculación entre la producción de conocimiento y la transmisión del mismo.

Una de las figuras de contratación cada vez más extendidas en nuestro sistema público de educación superior, como ya se ha señalado más arriba, es el de “docente-investigador”. Cada vez son más instituciones que optan por dividir la carga horaria entre estas dos funciones. Esto ocasiona diversos efectos, pero uno de los más comunes es que las horas de investigación sirvan para completar dedicaciones más que por un interés

genuino —tanto por parte del docente como de la institución— por la investigación como función tan prioritaria como su *partenaire*, la docencia. Esto se refuerza con el escaso financiamiento que destinan estas instituciones a la promoción y desarrollo de líneas de investigación.

Es importante señalar que se hace difícil considerar a nivel local un “sistema” de producción y reproducción de conocimiento. Se trata, mejor dicho, de modelos superpuestos con un bajo nivel de integración, y aquella que se da tiende a generarse de forma anárquica más que por regulación o planificación institucional. Cabe pensar que es el lugar prioritario de las decisiones coyunturales, alejadas de la lógica de planificación sistemática de un sistema de producción y reproducción de conocimiento, la que pareciera ser una de las principales características de este binomio.

Por otra parte, esta tensión se encuentra marcada por la centralidad del Estado, más que por el llamado “mercado” o sector privado, en la promoción o desmantelamiento cíclico de las políticas científicas/tecnológicas más relevantes del país, como se señaló anteriormente. Esta característica ha ido consolidando una identidad esquizoide respecto al rol de Argentina en el sistema internacional, para no decir mercado, de producción de conocimiento. Nuestra historia de país periférico, apoyado en las supuestas fortalezas de las “ventajas comparativas”, ha impedido consolidar una identidad propia que sostenga en el tiempo políticas superadoras de aquellas subsidiarias de nuestro lugar subalterno en el plano internacional. Las elites políticas, culturales y económicas argentinas se han posicionado y conservan sus posiciones de privilegio por esa identidad imperfecta e indefinida claramente orientada al rol subsidiario señalado.

Por lo dicho, nuestro sistema educativo no promueve, como característica central en ninguno de sus niveles, una concepción que ponga en cuestión el conocimiento vigente impulsando nuevas perspectivas, donde la investigación tenga un rol central. Por el contrario, prima un uso instrumental y complaciente del conocimiento disponible. Esto termina reproduciendo en el

sistema de innovación científica argentino la misma lógica de su sistema productivo en general: escaso valor agregado para competir de igual a igual con los centros mundiales de producción de conocimiento. Escaso retorno económico y simbólico del excedente resultante de dicha relación que produce, finalmente, una espiralada profundización de la desigualdad de intercambio, de “ventajas comparativas” cada vez más desventajosas. Obviamente que, como en todos los casos, se pueden encontrar sectores que son fuertemente competitivos, en los que Argentina se encuentra bien posicionada, pero no se trata de una característica sino de una excepción.

En este marco, la investigación, en general, no forma parte de forma transversal, ni de forma explícita ni implícita, de la currícula o currículum (en el sentido estricto). Este se encuentra fuertemente recostado en la reproducción mecánica de conocimiento. Por lo tanto, desde el grado —para no decir desde los trayectos formativos previos a la educación superior—, la producción de conocimiento y su preproducción se consolidan en el imaginario como mundos/dimensiones separados. Se perciben débiles señales de comunicación entre dichas esferas —tanto desde las instituciones formales como en las representaciones sociales sobre dichas dimensiones— que las ubiquen como complementarias. Esta dualidad se transfiere, posteriormente a dos subsistemas, uno vinculado al modelo Conicet y el otro al resto de los procesos de investigación. Esto se hace evidente en la formación de investigadores, específicamente en los doctorados.

Es importante señalar que hay variaciones entre las ciencias sociales y humanas y las llamadas ciencias “duras” respecto al lugar de la investigación en el grado, pero las características descriptas representan en general el lugar de la investigación en nuestro sistema de educación superior. En este marco, hay una serie de decisiones importantes para poder promover la investigación en el grado. En primer lugar, integrar en espacios curriculares de grado estrategias como seminarios y talleres de investigación, que vinculen la investigación con el contenido curricular, superando la existencia

de los cursos de “Metodología”. A su vez, esa actividad debiera ser apoyada por un aumento de las becas a los estudiantes, para que puedan dedicarse a ser estudiantes *full time*. La misma situación puede señalarse para los docentes: para ser promotores de producción del conocimiento, estos tendrían que cambiar sustancialmente su vinculación con la universidad (mejorar la dedicación) y su formación como investigadores (mayor nivel de estudios de doctorado). Pareciera que estas condiciones para una promoción de la investigación —que necesitan una fuerte inversión financiera en la universidad— están lejos de producirse en Argentina en los próximos años. Sin embargo, sí han sido más efectivos los mecanismos de identificación de los docentes con la investigación, como son los sistemas y procedimientos que la evalúan, que estructuran relaciones hacia el interior de la comunidad académica, generando representaciones sociales en donde quienes investigan son más prestigiosos que aquellos que no.

Jeppensen, C. et ál. (junio de 2016). La formación de doctores en Argentina: avances y desafíos desde la perspectiva Conicet. *Revista Argentina de Educación Superior*, año 8, (12), pp. 149-173.

La Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología —Iberoamericana e Interamericana— (RICYT) (2019). Indicadores de Insumo. Recuperado de <http://www.ricyt.org/category/indicadores/> [fecha de consulta: 30 de abril de 2020].

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias (2019). *Síntesis de Información Estadística Universitaria 2017-2018*.

Referencias bibliográficas

AA. VV. (2018). *La Educación Superior Universitaria en Argentina. Situación actual en contexto regional*. Buenos Aires: UNTREF - Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR.

Aiello, M. (2010). La investigación y la innovación en las universidades argentinas en la sociedad del conocimiento. En F. López Segrera (coord.), *La universidad ante los desafíos del siglo XXI*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

Aiello, M. y Perez Centeno, C. (2015). Identity of Argentine academics. International and compared perspective. En J. F. Galaz-Fontes, A. Arimoto, U. Teichler y J. Brennan (eds.), *Biographies and Careers Throughout Academic Life*. Londres: Springer International Publishing.

Escotet, M. A.; Aiello, M. y Sheepshanks, V. (2010). *La actividad científica en la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo, Cátedra Unesco-UNU “Historia y Futuro de la Universidad”.

Ecos de la Reforma del 18: tensiones y desafíos en la profesión académica actual

Jaquelina Noriega*

Introducción

A partir del año 1918, las universidades argentinas, y muchas de América Latina, desarrollaron su identidad a partir de los episodios sucedidos en la Universidad de Córdoba, conocidos estos como la Reforma del 18. Desde allí y desde entonces se ha construido un modelo de universidad cuya existencia radica tanto en los hechos como en los mitos e imaginarios. Sin lugar a dudas, el espíritu de libertad, la necesidad de participación, la idea de servicio, la atención sobre la función social de la universidad y la ética marcaron la coyuntura de la vida universitaria en la época, y se trasladaron a todo el continente con una fuerza inusitada.

Coincidentemente con la conmemoración del Centenario de la Reforma Universitaria, en el año 2018 asistimos a la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) que congregó en Córdoba a miles de latinoamericanos y ciudadanos de todo el mundo con el objeto de repensar y problematizar la educación superior en nuestros contextos. Mirarnos hacia adentro, pensar quiénes somos, qué universidades queremos, y proyectar temáticas que estarán en el centro de las discusiones y debates en el próximo decenio, fueron algunos de los grandes propósitos del convite. No quisiéramos dejar pasar la oportunidad de manifestar, al iniciar este escrito, que al igual que en 1918, cuando los universitarios sacaron a la luz ciertas prácticas instituidas que ya no podían ser sostenidas, hoy quienes hacemos la universidad tenemos el deber de la

denuncia sobre el avance de la mercantilización de la educación superior tanto como el reclamo porque la educación superior sea considerada fácticamente como un derecho, reafirmando y diversificando las conclusiones de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) del 2008 en Cartagena de Indias.

Transitando aún la conmemoración del Centenario, en distintas latitudes del mundo y especialmente en Argentina, numerosos académicos han dedicado su tiempo a repensar los postulados de aquella gesta, su impronta, su devenir y las huellas que la misma ha impreso en la universidad tal como la conocemos hoy. Este movimiento que comenzó como un tiempo preparatorio a la conmemoración no cesa y sigue aún dando frutos en la producción académica.

En tal sentido, este escrito pretende revisar, poner en tensión la idea de autonomía universitaria y, en relación con ella, describir ciertos rasgos actuales de la profesión académica en Argentina centrando la mirada principalmente en la gestión del ingreso y permanencia de los docentes como profesores universitarios, en la periodicidad de los cargos y en las posibilidades de crecimiento que tienen dentro de sus carreras, en tanto trabajadores de la educación en las instituciones universitarias. Si bien adherimos a la idea de “una” profesión académica, es sabido también que la misma adquiere ciertos matices y diversidad que le otorgan múltiples tonalidades a lo largo de este extenso país.

* Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Entre Ríos, doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata, magíster y especialista en Educación Superior por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), diplomada en Ciencias Sociales con mención en Gestión Educativa por FLACSO y posdoctoranda (en curso, plan aprobado 2020, UBA). Investigadora Categoría 3. Profesora asociada regular exclusiva de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNSL. Directora de la carrera de posgrado Especialización en Investigación en Ciencias Sociales y Humanas (2016-2021, UNSL). Directora del proyecto “Hacia la Conmemoración del Centenario de la Reforma Universitaria” (2016-2018, SPU-UNSL). Directora de la *Revista de Investigación y Disciplinas* (UNSL).

Gran parte de las reflexiones que vertimos aquí provienen de una serie de debates, “compartires” y acciones que fueron realizados por un equipo de investigación en el marco de dos proyectos de investigación: uno de la UNSL¹³ y otro de la SPU.¹⁴

Reflexiones en torno a la autonomía universitaria y sus implicancias en la vida académica

No pretendemos hacer aquí un recorrido histórico del concepto de autonomía. Sólo exponremos algunos elementos que nos permitan enmarcar en ella la cuestión de la periodicidad de los cargos docentes, que devino luego en la idea de concursos docentes. Hoy en día la autonomía es un rasgo de la cultura universitaria, aunque como ya lo hemos expresado anteriormente, su concepción es aún polisémica.

Entre otros elementos, podemos reconocer en ella dos planos centrales para el tema que abordaremos aquí: el institucional, como potestad del gobierno universitario para determinar la política universitaria, y el individual, como libertad académica, atribución de poderes y recompensas. Entre otras cuestiones, esta autonomía institucional protege a las instituciones de la injerencia del Estado en cuanto a la selección de los docentes, sus competencias y condiciones de trabajo y el contenido y orientación de la enseñanza y la investigación; pero, a su vez, es necesario que

la autonomía institucional no avasalle la autonomía individual presente en la producción y trayectoria de sus docentes.

Ahora bien, ¿por qué es importante retomar el concepto de autonomía al pensar los concursos docentes como modo de ingreso y permanencia en la universidad pública? Porque la idea de autonomía se asentó en Latinoamérica y en nuestro país a partir de 1918, casi exclusivamente en la reivindicación de la autonomía universitaria frente a la represión e intrusión de los gobiernos autoritarios que alteraron seriamente la vida en las universidades, quedando a lo largo de todo este siglo transcurrido la tarea de observar las distintas aristas que presenta el concepto en su aplicación práctica. Entonces, comenzando la segunda década de este siglo, es preciso repensar el concepto de autonomía universitaria abordando sus diversos significados y connotaciones en el contexto actual, especialmente signado por condiciones de crisis institucional, social, económica y en el marco de la sentida necesidad de reivindicación laboral y reconocimiento social ineludible para la profesión académica actual, desvalorizada y en ocasiones alejada de lo social.

Breve devenir histórico del concepto

Las ideas impulsadas por el movimiento que luego llevó a la concreción el hito denominado Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, tuvo amplia difusión y adhesiones en cuatro grandes universidades de Argentina: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional del Litoral.

No es posible hablar de autonomía si no situamos la génesis de su aplicación conceptual en la vida universitaria en el contexto de la Reforma del 18, y a partir de esta, reconstruir sus diversos sentidos. Los cambios en la vida institucional y académica que pudieron experimentar casi de manera paralela estas universidades tuvieron que ver con: la periodicidad de las cátedras, la periodicidad de los mandatos de las autoridades, la prohibición de superposición de cargos,

13 Se trata de un Proyecto de Investigación Consolidado (PROICO) de CyT-UNSL, denominado “Cambios y tensiones en la universidad argentina en el marco del Centenario de la Reforma de 1918”, dirigido por la Dra. Jaquelina Noriega.

14 En el marco del proyecto “Hacia la Conmemoración del Centenario de la Reforma Universitaria”, dirigido en la UNSL por la Dra. Jaquelina Noriega, se realizaron distintas actividades preparatorias para la conmemoración: conferencias, talleres, cursos de posgrado, jornadas, debates, paneles, muestras fotográficas itinerantes, entre otras actividades, que signaron este tiempo de trabajo y dieron lugar a una producción colectiva de carácter académico que se encuentra contenida en el libro de Jaquelina Noriega *La conmemoración de la Reforma de 1918. Actualidad y debate*.

la incompatibilidad entre cargos directivos y empleos rentados, todos los profesores (no sólo los titulares) pudieron participar del cogobierno, docencia libre, extensión universitaria, principios que coagularon modificando las cartas magnas de las instituciones, donde inclusive se ampliaron ganando en libertades y en acuerdos, muchos de los cuales configuran hoy, cien años después, la vida universitaria. En su conjunto, estos elementos novedosos para la época fueron determinantes para la concreción de la idea de democratización de las universidades nacionales en Argentina. Como bien es sabido, estos principios recorrieron el mundo y fueron estándares en distintas latitudes —no sólo de América— para procesos similares, y fueron también la necesaria antesala de otras conquistas que vinieron luego, como por ejemplo la gratuidad.

La Reforma se sustentó, en el plano universitario, en la modernización de la enseñanza, la investigación y las autoridades, ya que su propósito fue mejorar los planes de estudio, las carreras, los métodos de enseñanza, el cuerpo de profesores, a la vez que se propuso renovar los mandatos de las autoridades, los electores y los representantes del gobierno. Esta labor implicó reposicionar la relación entre docentes y alumnos, cobrando estos últimos centralidad. La Reforma del 18 implicó confrontar una concepción dominada por el catolicismo, que asentaba sus enseñanzas en pocas carreras y con fuerte orientación religiosa. Frente a ello, los jóvenes reclamaban nuevas carreras orientadas desde el espíritu científico. Sin lugar a dudas, cien años después de aquellos acontecimientos, reconocemos que la reforma de 1918 ha sido el hecho académico-político más importante de la educación argentina, constituyó un aporte al desarrollo económico y social del país, en el momento en que este pujaba por crecer e integrarse socialmente. Los inmigrantes y sus hijos fueron los principales forjadores de este hito.

No obstante, no queda agotada esta apretada radiografía de la Reforma si no se agrega otro elemento fundamental que tiene que ver con el escenario en donde se llevó a cabo, dado que no fue únicamente un movimiento interno dentro de la misma universidad, sino que bási-

camente se llevó a cabo en las calles. En ellas los reformistas encontraban apoyo y fortaleza, en ellas proyectaban una continuidad en términos de progreso y democracia. Esta cercanía con la sociedad marcó, de alguna manera, que la mentada autonomía universitaria no pudiera ser pensada de espaldas a ella.

A partir de entonces, el reformismo terminó constituyendo una tradición compleja que fue incorporando consignas y elementos diversos a lo largo del siglo XX en contextos también muy disímiles. El reformismo, con el transcurso de los años, fue adoptando motivos nuevos que le fueron otorgando un perfil definido, como fueron la defensa de la gratuidad de los estudios universitarios de grado y el ingreso directo (Buchbinder, 2005).

Desde 1930 y hasta el período democrático que se inicia en 1983, la universidad argentina acompañó procesos de fuerte cercenamiento a la autonomía (Chiroleu et ál., 2001; Suasnábar, 2013; Buchbinder, 2010). Chiroleu et ál. sostienen al respecto: “los gobiernos de la etapa democrática han asignado especial cuidado al respeto de la autonomía universitaria. En el caso del gobierno del radicalismo conducido por Raúl Alfonsín (1983-1989), el respeto estaba además fundado en la adhesión al ideario reformista que introdujo el principio de autonomía en 1918” (2001: 2).

En 1983, el gobierno radical que se reconocía reformista y defensor de la autonomía universitaria acompañó fuertemente el proceso de recuperación de la misma, pero eso no fue suficiente. En democracia, no fueron pocos los avances sobre la autonomía universitaria; un claro ejemplo es el gobierno menemista y sus decisiones tendientes a la intervención en la universidad pública (Chiroleu et ál., 2001: 7-8). La Argentina experimentó lastimosamente, casi veinte años de gobiernos de facto y democráticos que no reconocieron (en el caso de los últimos fueron directamente a un avasallamiento) en su plenitud la autonomía universitaria.

Durante la década del noventa, la autonomía universitaria fue experimentando cambios sustanciales, signados por la intervención estatal,

el establecimiento de regímenes de premios y castigos que supeditaron el financiamiento de las universidades a sus “rendimientos” evaluados según parámetros definidos por los organismos de crédito, sólo por dar algunos ejemplos. A partir de ahí las universidades vieron restringida su autonomía —que otrora fue abarcativa y abarcadora de múltiples aspectos— sólo a los planos académico e institucional.

La Convención Constituyente de Santa Fe en 1994, que reforma la Constitución Nacional, otorgó el rango constitucional a la autonomía y autarquía universitaria, un paso muy importante frente a la historia vivida pocos años atrás en el país. Medida esta tendiente a proteger a la universidad de los vaivenes de los gobiernos que se encuentren detentando el poder del Estado.

En 1995, durante la presidencia Carlos Menem se aprueba la Ley de Educación Superior 24521, donde se incluye una definición extensa de autonomía y autarquía universitaria. Desde distintos sectores de la comunidad universitaria argentina se repudió esta ley por su corte netamente mercantilista y neoliberal (en concordancia con las ideas de quienes estaban en el gobierno nacional).

Un concepto polisémico, dinámico y en construcción

Tal como veníamos diciendo, el concepto de autonomía es estructurante en la vida universitaria argentina desde la Reforma de 1918. Su alcance va más allá del gobierno universitario y se define en los planos normativo, institucional, administrativo y académico.

En la búsqueda de ahondar en el concepto, citamos a Garrone, quien señala en el *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot* que “Los entes autónomos son personas jurídicas públicas que tienen una amplia capacidad de administración propia y facultades legislativas. Pueden estar sometidas a un control más o menos intenso de las autoridades centrales” (1994, II: 50). Es necesario expresar también que la autonomía puede proteger a la universidad del poder po-

lítico, pero también corre el riesgo de transformarla en una aislada torre de marfil (Sanguinetti, 2014). En este mismo sentido, Finocchiaro por su parte expresa:

La autonomía y la autarquía, a mi criterio, son simples grados de descentralización, más fuerte la primera y menos la otra. Admito que esto sea discutible. Por lo tanto, la etimología no ayuda: autonomía alude a darse la propia norma; autarquía, el propio gobierno, y ambos resultan esenciales para la alta ciencia y la docencia, como lo son la independencia intelectual, pedagógica y financiera y el cogobierno (2014).

El concepto mismo de autonomía ha ido cambiando a lo largo de este siglo posterior a la Reforma de Córdoba y ha ido adquiriendo distintos matices de la mano, sin lugar a dudas, de los debates que fueron acaeciando en el mundo respecto de las universidades y sus diversos roles, funciones, luchas, desafíos.

Latinoamérica, con una vívida participación en las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES), ha realizado importantes aportes tendientes a la reconfiguración de la idea de autonomía en la región. Retomando a Tatián y Vázquez, existen reconfiguraciones claras entre la idea de autonomía plasmada en la CRES de París en 1998 y la de la CRES de 2008 en Cartagena de Indias; en esta última, se avanza hacia una latinoamericanización de la autonomía y también se pasa del plano individual de las universidades como instituciones particulares a una idea de autonomía universitaria desde un plano macro, entendida como colectivo de universidades latinoamericanas, otorgándole un carácter de sistema con rasgos propios del contexto y de una historia común. La CRES de Córdoba en 2018 claramente toma la posta de la denuncia de la mercantilización de la educación superior, la defensa de ella como un derecho y el reconocimiento de los distintos colectivos que conforman la vida en las universidades latinoamericanas: “Los ideales autonomistas de la Reforma, al ser mercantilizados y adaptados a los deseos económicos, transforman esos objetivos y requieren una reactualización de su significado” (Naidorf y Napoli, 2019: 312).

La autonomía fue un tema central en la búsqueda previa y debate de la CRES 2018, la Unión de Universidades de Latinoamérica y el Caribe encargó a D. Tatián y G. Vázquez realizar un aporte sobre el tema para abrir la discusión en Córdoba, cobrando relevancia también como una cuestión central en las ciencias sociales y humanidades. Resulta interesante destacar sus palabras al respecto del concepto:

Hay conceptos (jurídicos, políticos, científicos) que nacen, crecen y se desarrollan siempre en tensión. Pareciera un defecto, una falta (de rigor, de arraigo), pero quizás también símbolo de una cierta vitalidad. Tal es el caso de la autonomía universitaria. Esa tensión, en esos conceptos, es inerradicable; ello no implica que pueda fluctuar más hacia un lado o hacia el otro de los extremos de tensión, de acuerdo al momento histórico, al actor político que la utilice, o al contexto científico que busque asirla (Tatián y Vázquez, 2018: 15).

En este marco, la idea de autonomía universitaria toma una nueva reconfiguración claramente política, en el amplio sentido de la palabra, asumiendo en ella con fuerza inusitada la idea de democracia, y con ella la de inclusión, la denuncia de mecanismos de opresión en sus distintas formas, la necesidad de una ciencia al servicio de los pueblos, el rol central de la universidad en el desarrollo regional, entre otros aspectos. Al respecto Naidorf y Napoli señalan: “Definir el concepto de autonomía implica revisar una vez más las fuentes que le dieron origen crítico y de resistencia frente a los intentos de la imposición de un modelo de exclusión social perpetrada por los embates del poder estatal de turno, que hoy también se repite” (2019: 312).

La idea de autonomía en la Reforma de 1918 y el germen de los concursos docentes

Tatián y Vázquez (2018) afirman que si bien no existe una referencia concreta a la autonomía en los documentos de la Reforma que dé cuenta de una discusión en los debates de la época, sí es preciso decir que en Argentina y en el

continente se realizaron relecturas, reinterpretaciones que permitieron dimensionarla —a la luz del contexto y sus necesidades—, también sobre otros principios tales como la libertad de cátedra y la periodicidad de los cargos docentes traducidos en los concursos docentes.

El debate sobre la necesidad de periodicidad de los cargos fue arduo durante la Reforma, existen pruebas de ellos en documentos de distinta índole. No existió desde el principio una única idea de cómo proceder frente a este tema, por el contrario, hubo distintas posturas que debieron ser discutidas y finalmente votadas. Desde la Reforma del 18 aparece el sistema de nombramientos de los profesores en cabeza de los consejos directivos y por sistema de temas. Pero no existía una idea de concurso aún, no se encontraba del todo clara, sí que debían ser los consejos directivos quienes elevaran una terna de candidatos al Consejo Superior. Los temas de concurso se hacían en base a trabajos o pruebas de competencia incluidos en ese proceso de selección (Finocchiaro, 2014: 189-190). Estas ideas se materializaron a posteriori de la gesta cordobesa en los distintos estatutos universitarios de la época.

La idea de docencia libre también fue un punto interesante de debate y conquista en la Reforma del 18, la que luego fue tomando forma y peso con el paso de los años. La docencia libre implicaba que podrán ejercer cargos docentes diplomados universitarios argentinos o extranjeros de reconocida competencia.

Los reformistas cordobeses no perdían de vista lo que sucedía en la Universidad de Buenos Aires, y en particular en la Universidad de La Plata, la que sería el modelo académico y político para ellos (González, 1987; Buchbinder, 2005). La Reforma se sustentó en la renovación de la enseñanza, la investigación y las autoridades, ya que su propósito fue renovar los planes de estudio, las carreras, los métodos de enseñanza, el cuerpo de profesores, a la vez que se propuso renovar los mandatos de las autoridades, los electores y los representantes del gobierno. Todas estas ideas fueron tomadas de la carta orgánica de la Universidad de La Plata, que fue

fundada pocos años antes de la Reforma cordobaesa con un espíritu moderno, orientado desde el positivismo y el progresismo.

En síntesis, las modificaciones en el sistema de selección de los profesores y la docencia libre signaron el comienzo de una nueva configuración de la carrera académica en el país y un nuevo modo, distinto, de entender y ejercer la autonomía en las universidades.

Autonomía y profesión académica: apuntes para dilucidar una vinculación compleja

La autonomía institucional (entre otras cosas) permite observar la periodicidad de los cargos docentes y su provisión y renovación por medio de concursos públicos de antecedentes y oposición. Mientras que la autonomía académica garantiza la plena libertad desde los puntos de vista científicos, ideológicos y políticos para la organización de la docencia y de la investigación científica (Alturini, 2005: 112-113).

La evocación de la Reforma Universitaria de 1918 nos conduce a repensar distintas aristas de la vida académica y una de ellas es sin lugar a dudas las características que adopta la profesión académica actual tanto como el modo en que se desarrolla y despliega.

Los estudios sobre profesión académica constituyen una propuesta de investigación de creciente desarrollo en nuestro país. Caracterizar la profesión académica y la cultura que la misma conlleva se constituye en un desafío para investigadores, docentes, becarios y tesisistas. Es importante destacar la necesidad de seguir produciendo conocimiento respecto de las distintas dimensiones que conforman esta compleja y relativamente nueva profesión, aportando así descripciones y profundizaciones, comportamientos y tendencias a lo largo y a lo ancho de este extenso país, donde la misma adquiere las particularidades propias del contexto.

La profesión académica en Argentina se rige por un marco legal constituido básicamente por tres elementos: la Constitución Nacional, en su régimen laboral y en derecho sindical; la Ley de

Educación Superior 24521, que establece entre otras cuestiones importantes el concurso abierto y público de antecedentes y oposición, la contratación de académicos/as, la designación temporaria de académicos/as como interinos, la autonomía académica y administrativa de la universidad; los estatutos universitarios y reglamentaciones, como resoluciones y ordenanzas de cada universidad, y, más recientemente, el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT).

En Argentina, el estudio de la profesión académica ha estado íntimamente asociado a la transformación de la universidad, a la diversificación del conocimiento y a la expansión de las oportunidades de educación superior. Los cambios que la universidad como institución social ha tenido a través del tiempo, y que se derivan de modificaciones internas y externas, han repercutido en la definición y condiciones de desempeño del rol y del trabajo académico y, por ende, en la consolidación de esta profesión.

En el país el ingreso y permanencia a cargos docentes en las universidades nacionales de gestión estatal es exclusivamente a partir de la herramienta de selección denominada “concursos docentes”. Estos concursos docentes implican un proceso de selección basado en el mérito académico, es realizada por pares y tiene un mecanismo de evaluación periódica. Cada universidad, en el marco de su autonomía, reglamenta las normativas que regulan estos procedimientos, basándose en lo que establece la Ley de Educación Superior. En general, la modalidad elegida por las universidades nacionales es el concurso abierto de antecedentes y oposición, donde los candidatos se inscriben libremente y son evaluados por un tribunal de pares, quienes deben elaborar una terna por orden de méritos y aconsejar a los consejos directivos la designación de quien obtenga el primer orden de méritos. Existen además dos tipos de carácter de los cargos: efectivos o regulares e interinos, los que determinan de alguna manera la estabilidad en el puesto de trabajo.

El escalafón docente universitario implica distribuir los cargos en función de las categorías de profesor y auxiliar de docencia, con diferentes grados de responsabilidad en cuanto a las

tareas que desempeñan. Los cargos de profesor tienen tres escalas: profesor adjunto, profesor asociado y profesor titular, siendo este último el máximo y el primero el primer peldaño de la escala. Los cargos de auxiliares de docencia rentados (con diferencia de denominaciones en algunas universidades) se componen de: auxiliar de primera y jefe de trabajos prácticos. El cargo de auxiliar de primera marca el inicio de la carrera docente y el de profesor titular el tope de ascenso. A su vez, existen tres tipos de dedicación en horas asociadas al cargo: dedicación simple (10 horas), dedicación semiexclusiva (20 horas) y dedicación exclusiva (40 horas). Estudios precedentes (Noriega, 2019) nos permiten señalar que en Argentina existe una conglomeración de profesores en los cargos de profesor adjunto y jefe de trabajos prácticos, lo que marca por un lado el (lento) ritmo del ascenso y también el estancamiento del movimiento de la planta docente en ambos cargos. Con ello queremos señalar la necesidad de que se instrumenten mecanismos tendientes a revertir esta situación poco deseable.

El crecimiento y la evaluación de los cargos docentes en las universidades es un rasgo importante para describir la profesión académica en el país. En Argentina el proceso de masificación de la educación superior no fue acompañado por un proceso de incremento acorde de la planta docente en las universidades. Por otra parte, existe una concentración de la población estudiantil en las grandes universidades, justamente donde la distribución de cargos está centrada en dedicaciones simples o *ad honorem*. Claramente, estos rasgos dan cuenta de una profesión académica fragmentada, débil en cuanto a su perfil laboral, que si bien es calificada, debe ser robustecida en estos aspectos.

Nuevas regulaciones de la profesión académica en la Argentina: el Convenio Colectivo de Trabajo para el sector universitario

En los últimos años se ha producido mucho respecto a las implicancias de la implementación del Convenio Colectivo de Trabajo en las universidades argentinas (Mazzola y Noriega, 2017).

Perez Centeno y Claverie (2017) expresan que la aprobación y posterior homologación del CCT ratifica y otorga jerarquía legal a los acuerdos previos sobre la carrera docente, revalorizándola como sistema que sostiene el mecanismo de concurso público para el acceso a los cargos, junto con la evaluación, que no sólo se convierte en una forma de acompañamiento en la construcción de una trayectoria laboral y académica sino también como garantía de estabilidad laboral.

Las regulaciones del trabajo docente históricamente fueron establecidas por normativas internas dentro de las universidades hasta que en el año 2015 se logra acordar un CCT para el sector docente universitario. Las discusiones que llevaron a la confección del escrito final comenzaron tres años antes de la promulgación. La comisión que llevó adelante su redacción estuvo integrada por gremios con representación nacional tales como: Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), CONADU Histórica, Federación de Docentes Universitarios (FEDUN), Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional (FAGDUT), Confederación de Trabajadores de la Educación República Argentina (CTERA) y Unión Docentes Argentinos (UDA); y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) como parte empleadora.

El CCT define los aspectos generales de la organización del trabajo del docente universitario (licencias, derechos, deberes, incompatibilidad, categorías y dedicaciones, entre otros temas) y las condiciones de la carrera docente. Fundamentalmente, avanza sobre la necesidad de implementar mecanismos ascendentes en la carrera académica y sobre los derechos de los académicos, en tanto trabajadores.

El Convenio Colectivo de Trabajo fue homologado por casi la totalidad de universidades nacionales argentinas en un proceso que implicó la modificación de sus estatutos universitarios para adecuarlos al CCT. Este proceso brevemente descripto que continúa aún profundizándose y metamorfoseándose. Con él se reedita una vieja tensión respecto a que si la actividad que rea-

lizan los docentes universitarios es equivalente a la de un trabajador asalariado o si es una profesión. Esta particularidad, que consiste en que el salario del docente universitario es brindado por el Estado y en tal caso su actividad se encuentra en relación de dependencia con dicha patronal, marca un origen que ata a la misma a ciertas cuestiones de las cuales no es sencillo escapar, una de ellas es la referida a la tan mentada autonomía de las universidades reivindicada a partir de la gesta estudiantil de Córdoba de 1918, y la que acaso distingue a nivel global a las universidades latinoamericanas de otras.

Si bien en muchos aspectos el CCT aclara temas importantes vinculados con algunos derechos de los docentes universitarios que no parecían estar muy claros en algunas universidades, tales como el régimen de descanso y vacaciones, las licencias ordinarias y las especiales, por nombrar algunos, existen otras cuestiones que aún darán lugar a numerosos debates en el seno de las universidades, tales como la permanencia y el ascenso en la carrera docente, el tema de los concursos docentes y las condiciones en los ambientes de trabajo, entre otras.

Respecto de la aplicación del CCT —y habiendo pasado casi seis años de su aprobación—, es posible identificar algunas cuestiones que se han ido presentando. Un punto importante es el referido a la cobertura de vacancias por licencia. Respecto a ello, en el artículo 14 del CCT puede leerse: “La cobertura de vacantes ya sea transitoria o definitiva, deberá realizarse mediante promoción transitoria de aquellos docentes ordinarios o regulares, de la categoría inmediata inferior” (19). Esta frase tan general ha dado lugar a múltiples interpretaciones dentro de nuestra misma universidad (a nivel facultades, departamentos y áreas), razón que amerita unificar una misma interpretación que garantice el cumplimiento de la norma y la correcta asistencia del derecho a los agentes involucrados en tales circunstancias.

El CCT fue publicado en el *Boletín Oficial de la Nación* el 2 de julio de 2015. El Decreto 1246/15 homologa al CCT, a partir del cual se culmina con una larga etapa de negociaciones y cambia

el escenario jurídico de los docentes universitarios y preuniversitarios de todas las universidades nacionales de Argentina.

A propósito de lo antes señalado, implementar el CCT, al ser un marco formal general, implica que las universidades nacionales adecúen sus normas internas y creen otras nuevas con el fin de especificar algunos puntos neurálgicos que faciliten su aplicación concreta.

Al ser un acontecimiento aún reciente la adhesión de las universidades nacionales al CCT, lo que implica en muchos casos una adecuación de los estatutos universitarios, resulta pronto realizar evaluaciones respecto a las implicancias concretas y a largo plazo de su implementación en la profesión académica. No obstante, algunas reflexiones ya pueden hacerse al respecto y lo que sí es preciso destacar es la pregunta acerca de la calidad, y también rescatar la importancia de la evaluación en este nuevo escenario. No es menor volver a pensar los principios instaurados por la Reforma del 18 respecto de la autonomía universitaria y los concursos docentes a partir de la implementación de este Convenio Colectivo para el sector docente en las universidades argentinas.

Aceptamos que la profesión académica es profundamente meritocrática y sin querer sostener que ello es una gran virtud, sino en muchos casos todo lo contrario. Lo que sí es una verdad de perogrullo es que no puede desconocerse el hecho de que el ascenso en la carrera por mérito académico —materializado en los antecedentes— es el modelo que ha seguido la universidad argentina. Es esta situación la que llevaba a los docentes a seguir formándose, titulándose en el cuarto nivel, investigando, formando otros recursos humanos, etc., en pos no sólo del reconocimiento y prestigio académico, sino también en pos de futuros ascensos; los que otorgan no sólo un incremento salarial sino mayores niveles de autonomía en el desempeño de la tarea académica.

Lo que no se puede soslayar es el lugar secundario que se otorga en el CCT a los concursos docentes, otrora célula primigenia de la uni-

versidad desde la Reforma del 18. Pareciera ser que a partir de él los cargos serán asumidos por docentes que vienen detrás en el escalafón. De hecho, queda expresamente dicho que cuando un cargo quede vacante no deberá resentirse el servicio académico porque el mismo se cubre por extensión de tareas de otro u otros docentes, la institución puede disponer, transitoriamente, otro destino para el cargo dentro de la misma, siempre que implique una mejora en el servicio. Si la vacante es definitiva, deberá existir acuerdo unánime para poder disponer la reubicación del cargo en otra asignatura o curso que se dicte en la institución. Esto sólo podrá considerarse si no existen docentes con derechos objetivos sobre el cargo. Ello no sólo refuerza la idea de que los cargos de mayor jerarquía serán ocupados por aquellos docentes que se encuentran debajo en el escalafón, sin mediar concurso de antecedentes, y menos aún de oposición, sino que además deja librado a una votación entre pares del grupo de pertenencia institucional disciplinar la necesidad de cobertura de espacios y/o la reasignación de cargos, prevaleciendo por sobre todo ello la pertenencia del cargo vacante a un equipo docente. Entendemos que este mecanismo cambia sustancialmente la idea de movilidad docente a partir de concursos de antecedentes y oposición, conocido y aceptado hasta hace pocos años, como modo generalizado de avance en la carrera docente sostenido por un siglo.

Conclusiones

Desde hace unos años ha venido cobrando relevancia la discusión en torno a distintos aspectos de la profesión académica. Si bien en algunos países de Latinoamérica su descripción data de varias décadas, en Argentina, esta preocupación ha cobrado relevancia tardíamente. No obstante, esta situación particular no ha hecho que las presiones por profesionalizar la carrera académica sean menores en nuestro país.

Entendiendo a los académicos como centro constitutivo de la universidad, y a esta como motor de la generación de conocimiento, resulta necesario comenzar a pensar la emergencia

de esta preocupación por la descripción de la profesión académica en el período de consolidación de la educación superior como espacio de estudio. Este proceso se desarrolla en forma paralela con el comienzo de la crisis del modelo de gestión pública del Estado de bienestar, afectando a la profesión académica, que se percibía como estable en el marco de las nuevas responsabilidades políticas, académicas y sociales. Es este contexto, el ámbito donde comienza a desarrollarse la profesión académica en América Latina.

Más allá de la variedad de funciones y los modos de organización de las universidades latinoamericanas, la educación superior lleva muchos años de afianzamiento en América Latina, ello otorga a la universidad actual y, en general, a los sistemas nacionales de enseñanza superior, un enraizamiento histórico y una densidad institucional que no poseen otras instituciones.

Hemos planteado la problemática de la profesión académica vinculando valores y procedimientos relacionados con esta a la luz de principios instaurados por la Reforma de 1918, sobre todo en lo referido a la movilidad docente en sus cargos. Fundamentalmente se trató de enmarcar dicha problemática con la idea de autonomía universitaria y su relación con la periodicidad de los cargos docentes, el ingreso y ascenso en la carrera docente universitaria.

No hay duda de que aquellos reformistas querían los mejores docentes para brindar sus conocimientos a la mayor cantidad de ciudadanos posibles. No concebían como contradicción abrir las puertas de las universidades para ser atendidas por los docentes más capaces. La calidad de la enseñanza y la investigación fue el horizonte de aquellos jóvenes, aspiración que aún persiste.

La profesión académica, que se encuentra atravesada por tensiones que emergen de su propia labor y por políticas que se han implementado, encuentra un aparente bálsamo con la implementación del CCT en tanto que implica consagrar derechos vinculados a la promoción y estabilidad, pero ponemos en duda si ello se

realiza bajo la garantía de no perder de vista que nuestra tarea está orientada hacia los alumnos y hacia la promoción de conocimientos, lo cual requiere bregar por la calidad de la educación y sus servidores.

Diversos estudios muestran ese mapa disímil y heterogéneo, en el cual sí existe coincidencia respecto a la sobrecarga y diversificación de tareas y a la rendición de cuentas como único modo de evaluación de la profesión académica. Un nuevo elemento se suma hace escaso tiempo con el fin de encuadrar las condiciones del trabajo docente en las universidades nacionales argentinas, es el Convenio Colectivo de Trabajo. Sin lugar a dudas, la implementación del mismo trae nuevas regulaciones sobre la profesión académica, cual filigrana¹⁵ conforma un complejo dibujo con claroscuros de acuerdo al contexto epocal.

Si bien el CCT representa un avance sobre viejas discusiones y reivindicaciones laborales para el sector docente universitario, también deja una puerta abierta a cuestiones que quizá no sean beneficiosas a largo plazo, pensando esto desde el punto de vista de la calidad de la educación. ¿Habrán quienes sin haberse formado ascendan en la carrera docente, y habrá quienes con gran experiencia y formación dificultosamente lleguen a obtener cargos mayores? ¿Tendrá la formación continua y la asunción de desafíos un rol importante en la universidad que viene a partir del CCT? ¿Cuáles serán los parámetros utilizados para evaluar los currículos en los concursos docentes en la universidad después del CCT? ¿Cuál es el modelo de profesional académico que promueve el CCT y cuál es la concepción de calidad y mejora que pregona? ¿Los concursos docentes de antecedentes y oposición —con el sentido que los conocemos— tenderán a desaparecer en el horizonte cercano?, ¿se transformarán en meras formalidades? ¿Esta autonomía universitaria que permite “dar-

se las propias normas” podrá sobrevivir a una normativa, que con otra lógica, invada la célula primigenia del “ser universitario” cual son los concursos docentes? Queda abierto el debate.

Referencias bibliográficas

Alterini, A. A. (2005). *La universidad pública en un proyecto de Nación*. Buenos Aires: La Ley.

Brunner, J. J. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Disponible en www.cinda.cl.

Buchbinder, P.

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

(2009). La Reforma desde los claustros. En A. Chiroleu y M. Marquina (comps.), *A 90 años de la Reforma Universitaria*. Los Polvorines: UNGS.

Bourdieu, P. (1996). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.

Chiroleu, A.

(2000). La Reforma Universitaria. En R. Falcón (comp.), *Nueva historia argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, tomo IV. Buenos Aires: Sudamericana.

(2002). *Las políticas de educación superior en Argentina y Brasil. Los márgenes de autonomía en la gestión*. UNR-Conicet.

(2009). Condiciones materiales y simbólicas del ejercicio de la profesión académica. Una aproximación a partir de las singularidades disciplinares. *Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI*. UNR-Conicet. Eje temático: Sujetos y prácticas en época de crisis. <http://conedsup.unsl.edu.ar> [fecha de consulta: 27 de octubre de 2009].

(2013). La profesión académica en América Latina: Argentina, Brasil y México. *El futuro de la profesión académica. Desafíos para los países emergentes*. Buenos Aires: EDUNTREF.

15 La filigrana es una técnica orfebre, utilizada en la joyería artesanal que consiste en formas huecas o figuras elaboradas por un artesano, formando un dibujo semejante a un encaje.

- Chiroleu, A. et ál. (2001). La política universitaria en los 90: los alcances del concepto de autonomía. *Education Policy Analysis Archives*, 9(22).
- Federación Nacional de Docentes Investigadores y Creadores Universitarios (2014). Introducción, marco teórico y articulado. *Convenio Colectivo de Trabajo para los Docentes de las Universidades Nacionales*. Buenos Aires.
- Finocchiaro, A. (2014). *El mito Reformista*. Buenos Aires: Edudeba.
- Garrone, A. (1994). *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- González, J. V. (1987). *La universidad. Teoría y acción de la Reforma*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis.
- Marquina, M. (2009). La profesión académica en Argentina: principales características a partir de las políticas recientes. *Seminario Internacional "El futuro de la profesión académica: desafíos para los países emergentes"*.
- Mariátegui, J. C. (2008). La Reforma Universitaria. Ideología y reivindicaciones, *Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (5).
- Mazzola, C. y Noriega, J. (2018) Lo público en las universidades argentinas. Las huellas de la Reforma. *La conmemoración de la Reforma de 1918. Actualidad y debate*. San Luis: NEU.
- (2017). Tensiones y problemas en torno a la profesión académica en la universidad actual a la luz de la Reforma de 1918. *VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación "La Reforma Universitaria entre dos siglos"*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Mollis, M. (1994). Los reformistas que cambiaron las universidades argentinas. *Pensamiento Universitario*, año 2, (2).
- (2007). Refundar la UBA. *Le Monde Diplomatique*, año IX, (99).
- Naidorf, J. y Napoli, M. (2019). El significado de la autonomía universitaria en tiempos de bloqueo intelectual. *@mbiente educação*, 12(3), pp. 299-315.
- Noriega, J. (comp.) (2018). *La conmemoración de la Reforma de 1918. Actualidad y debate*. San Luis: NEU. Disponible en <http://www.neu.unsl.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/Conmemorando-la-Reforma.pdf>.
- Noriega, J. (2019). Rasgos de la profesión académica en la UNSL. Descripción y análisis. *II Encuentro Internacional de Educación Pública: democracia, derechos y justicia social*. FCH-UNICEN. Tandil, Argentina.
- Noriega, J. y Mazzola, C. (2017). Evaluando la evaluación desde los principios de la Reforma. El caso de la Universidad Nacional de San Luis. *Coloquio Regional Balance de la Declaración de Cartagena y aportes para la CRES 2018*. Buenos Aires.
- Perez Centeno C. y Claverie, J. (2017). Las profesiones académicas en Argentina. Perspectivas a partir de la homologación del Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias. *VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación "La Reforma Universitaria entre dos siglos"*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Sigal, S. (2002). *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tatián, D. y Vázquez, G. (2018). La autonomía hacia el Centenario de la Reforma Universitaria. *Cuadernos de Universidades*, (4).
- Vaccarezza, L. (2006). *Autonomía universitaria, reformas y transformación social*. Buenos Aires: CLACSO.

La construcción de la profesión docente

Daniel Ricci*

El Convenio Colectivo de Trabajo y los estatutos universitarios

En nuestro país las relaciones laborales son reglamentadas por los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) y casi la totalidad de los trabajadores se rigen por el CCT de su sector, el cual reglamenta sus derechos y obligaciones. Estos son fijados por los acuerdos paritarios entre empleadores y trabajadores de acuerdo a la Ley de Asociaciones Sindicales 23551 y las leyes que reglamentan las Convenciones Colectivas de Trabajo 14250 y 23546.

El trabajo docente universitario se rige entonces por el CCT acordado entre los sindicatos docentes y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el cual fue homologado por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner el 1° de julio del año 2015.

Por ello, hablar de periodicidad de cátedra, no sólo es una antigüedad, sino que además es una expresión de antiderechos. Los docentes universitarios al igual que otros trabajadores tienen sus derechos laborales otorgados por su CCT.

Las universidades son instituciones “profundamente conservadoras” y los cambios en ellas suelen ser muy difíciles, seguramente llevará un tiempo y un cambio cultural para que muchos comprendan que la autonomía es académica y no está por encima de las leyes y que los docentes universitarios como trabajadores tienen derechos que son superiores a lo que fije un estatuto de una universidad y que un CCT que otorga derechos es jerárquicamente superior a sus estatutos.

El trabajo decente

Dicho esto, vayamos a lo que determina la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta define al trabajo decente como un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. Los términos “empleo” y “trabajo” se usan como sinónimos. Sin embargo, este alude a una categoría de actividad humana más amplia que aquel.

La OIT define al trabajo como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo es definido como “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)”, sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo.

Por ello, y tal como indica la OIT, debemos ir hacia un trabajador docente cuya relación laboral cumpla con los conceptos de la OIT para ser denominado trabajo decente. Para lograr

* Bioquímico y doctor por la Universidad de Buenos Aires. Profesor adjunto de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la UBA y del Ciclo Básico Común (UBA). Secretario general de la Asociación de Docentes de la UBA (ADUBA), de la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN) y presidente de la Federación de Sindicatos de Docentes Universitarios de América del Sur (FESIDUAS).

esto, sólo basta llevar a la práctica el CCT para la labor docente universitaria. Los estatutos y resoluciones de las universidades deben irse reformando no sólo para cumplir con el CCT, sino también para ir avanzando en el cumplimiento de nuevos derechos que van siendo otorgados a los trabajadores por las leyes vigentes.

En este sentido creo también que nuestro CCT tiene importantes falencias o un atraso respecto de varios temas, por ejemplo, faltan derechos sobre la igualdad de género y la diversidad sexual y cultural, entre otros temas ausentes.

Evolución de la profesión docente

Si bien nuestra profesión de docentes universitarios se mantuvo con muy pocas modificaciones durante muchísimos años, tal como se modificó profundamente por la revolución tecnológica de la imprenta, donde se modificó la tradición oral por la escrita, hoy sufre profundos cambios por la revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Durante años o siglos la docencia universitaria se “ejercía” en aulas y laboratorios, los docentes corregíamos exámenes, investigábamos, etc., sin grandes modificaciones en nuestra forma de trabajo. A diferencia de otras profesiones que mutaban notablemente, la docencia era una actividad “profundamente conservadora”.

Pero qué está sucediendo con nuestra profesión producto de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y la comunicación.

Los cambios son innumerables, por una parte, el flujo de información supera lo que cualquier ser humano puede procesar, los buscadores tipo Google o las enciclopedias tipo Wikipedia parecen tenerlo “todo” y muchos creen innecesario “acumular” conocimientos si todo se “consigue ahí”.

Otro concepto a destacar en la profesión docente universitaria es el “límite” entre trabajo y descanso, los docentes tenemos desde siempre un límite “difuso” de nuestro lugar y de nuestras

horas de trabajo, esto a su vez se ha ido profundizando con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y mucho más aún con la pandemia del Covid-19.

Trabajamos frente al aula, también cuando corregimos exámenes en un bar o en nuestra casa, cuando contestamos un mail de un alumno en un transporte público, cuando escribimos en una notebook un trabajo de investigación o un informe en nuestra “temporada de vacaciones”, cuando leemos un libro en cualquier lugar, los ejemplos son infinitos, cada vez hay menos límites entre el trabajo y el descanso.

Estamos prácticamente todo el tiempo “disponibles” para nuestro trabajo y esto lo vivimos como algo normal. La actual “uberización de la economía y del trabajo”, tan rechazada por los trabajadores, donde los límites de trabajo y de descanso son difusos y donde el trabajador está muchas horas poniendo su trabajo a disposición de una plataforma, es común desde hace mucho tiempo en nuestra profesión docente.

Esto se ve aún más agravado con la pandemia del Covid-19, dado que con el trabajo remoto realizado producto de la pandemia, los docentes están casi todo el día, incluso sábados, domingos y feriados trabajando en sus casas. El límite entre trabajo y descanso se volvió aún mucho más difuso, generando un mayor grado de insatisfacción y de estrés en los docentes universitarios. Así vemos a docentes contestando mails, corrigiendo trabajos y exámenes, contestando consultas, etc. a toda hora y todos los días. Ningún docente sabe efectivamente cuántas horas trabaja por día o por semana, lo único cierto y que nadie pone en duda, es que se trabaja más tiempo y con un mayor nivel de estrés.

A su vez, la profesión académica se encuentra atravesada por tensiones que remiten a diversos fenómenos que trastocan los modos y condiciones en que los académicos hacemos nuestro trabajo.

Desde la década del noventa, la institución universitaria, a través de distintos estímulos y políticas, ha ido valorando diferencialmente

el trabajo de docentes e investigadores. Bajo el paradigma de la productividad, la docencia queda subordinada bajo la vara de la investigación, invisibilizando su especificidad.

Indudablemente las transformaciones sociales, económicas y culturales en curso, a la vez que promueven cambios, exigen revisar los condicionamientos estructurales e institucionales del trabajo de docentes e investigadores, y con ello repensar la función formativa universitaria y la de sus académicos de cara a las demandas sociales, culturales y económicas en los contextos de alta heterogeneidad y segmentación social que caracterizan a la sociedad argentina.

El desafío de la institución universitaria y de sus docentes en el contexto actual es una vez más repensarse crítica e innovadoramente más allá del constreñimiento que impone el par conocimiento-productividad.

Asimismo, se requiere avanzar en mecanismos que mejoren la movilidad de la carrera docente, garantizando evaluaciones periódicas innovadoras que contemplen la función de enseñanza, la capacitación y la formación de los mismos, así como la asignación de cargos y dedicaciones que sustente adecuadamente el trabajo de docentes e investigadores.

La pertenencia docente

A diferencia de otros trabajos, donde el trabajador se define y se identifica claramente por lo que es. El camionero es y se siente camionero, el taxista es taxista, el que maneja un colectivo es colectivo, el que trabaja en un banco es empleado bancario, etc., el docente universitario está en una dualidad, que es docente y que tiene su profesión “arquitecto”, “diseñador”, “de artes”, “bioquímico”, “sociólogo”, etc.

Un párrafo aparte merece la profesión “investigador”, hay muchos docentes que se definen como investigadores, lo que muestra que muchos de ellos consideran la actividad como investigador más prestigiosa que la

actividad como docente, por eso toman a la investigación como su actividad principal y a la docencia como algo de segunda categoría, algo oculto.

El sentido de pertenencia al grupo de los docentes universitarios es menor que al de otras profesiones y la amplitud de empleo también es mayor al de otras profesiones, con lo cual podríamos decir que la docencia universitaria es una profesión con una “pertenencia débil y heterogénea”.

Los docentes universitarios, por otra parte, tenemos varias posibilidades de pluriempleo. El docente, que es docente y ejerce su profesión de abogado, contador, médico u otra, y a su vez, la puede realizar en el ámbito privado, en su consultorio, en su estudio, en el Estado nacional o provincial, o sea, en diversos lugares.

El que es docente e investiga, y ahí se puede ver la valoración, en general mayor de la investigación por sobre la docencia, en especial en la evaluación para los concursos docentes y también en lo salarial con el cobro de los Incentivos a los Docentes Investigadores. Entre los docentes que investigan, algunos de ellos piensan que las horas que le dedican al ejercicio de la docencia es una pérdida de tiempo, que los retrasa en su investigación.

Muchas veces hemos escuchado de algunos docentes la frase: “Uf, tengo un montón de alumnos, no puedo estar en mi laboratorio investigando por estos alumnos que me demandan mucho tiempo en sus clases y en tomarles exámenes”, o el desprecio de los docentes universitarios que realizan trabajos de investigación hacia los docentes universitarios que sólo hacen docencia.

También, a diferencia de otras profesiones, hay un problema en reconocernos los docentes universitarios como trabajadores docentes; muchas veces, pese a que cobramos un salario y tenemos una profesión regulada por leyes laborales y un Convenio Colectivo de Trabajo, está en duda si el docente se considera un trabajador.

En el caso de los docentes universitarios, somos trabajadores como cualquier otro, trabajadores que vivimos de un salario y tenemos una relación laboral que genera derechos y obligaciones.

Pese a ello, algunos aún sostienen que la docencia es como un sacerdocio y por ello siguen negando el derecho a un salario digno o lo colocan a este en un segundo plano de importancia. Estos “antiderechos” no tienen en cuenta que un sacerdote también vive de un salario y por más vocación que tenga un docente de ejercer su profesión, este debe tener un salario digno y derechos como cualquier otro trabajador.

Otro párrafo aparte merece la docencia *ad honorem*, ¿ser docente por el honor? ¿A un camionero, a un colectivero, se le ocurre trabajar *ad honorem*? Este diría, por ejemplo, “manejo gratis un colectivo, que contento que estoy por trabajar gratis”. Que un obrero metalúrgico vaya a trabajar *ad honorem* a una fábrica es impensable, suena hasta ridículo.

Es una profesión “extraña” la nuestra, escuchar que alguien quiere ir a trabajar gratis y que esto suene “normal” a nuestros oídos. A su vez, ¿decir que los que trabajan sin salario son honorables significaría que los que cobran un salario no son honorables? También podríamos decir que alguien trabaja gratis como docente universitario porque le gusta, lo que se desmiente muy fácilmente viendo que muchas personas trabajan en lo que les gusta y por ello no lo hacen sin percibir un salario.

El argumento de que el docente se va formando mientras trabaja *ad honorem* es muy fácil de refutar, por ejemplo, cuando una persona va a trabajar a una fábrica, empieza sin saber hacer muchas cosas, cuando alguien se inicia en el mercado laboral, empieza a trabajar, va adquiriendo experiencia mientras trabaja y cobra su salario. Tiene los conocimientos del colegio secundario, pero va adquiriendo los conocimientos mientras le pagan el sueldo y tiene sus derechos como trabajador, y se va capacitando mientras va cobrando su salario. A ver, la lógica de nuestra profesión sería que el

docente ingrese a la carrera docente y mientras se vaya formando, porque lleva tiempo formar al docente, cobre un salario como en cualquier otra profesión.

Así, en nuestras universidades públicas aún existe esta especie de “trabajo esclavo”, un trabajador “con obligaciones y sin derechos” del cual abusan muchas veces sus autoridades. De esta manera, se forma un “ejército” de trabajadores sin derechos que se encuentran en la primera “fila” dispuestos a dar clases a miles de estudiantes con la sola promesa de que si queda un cargo vacante “entre todos” el *ad honorem* uno pasará a tener un salario.

En esta especie de “carrera” por su salario y por sus derechos, muchos docentes desertan y otros pasan meses o a veces años para “llegar” a obtener un cargo rentado. En una cátedra, si el docente *ad honorem* tuvo la suerte y alguien se jubiló o dejó su cargo, por ahí se pasa sólo unos meses *ad honorem* y consigue rápidamente acceder a su cargo como rentado, pero si tiene la “mala suerte” de que los diez docentes de la cátedra no se “vayan nunca”, el docente *ad honorem* puede pasarse tres, cuatro, cinco o diez años hasta que consiga su cargo rentado. O sea, esto depende del azar. No hay una política que esté institucionalizada, que uno pueda decir cuánto tiempo un docente va a estar como *ad honorem*, no importa si se formó o no como docente, si trabaja bien, mal o regular, si se esfuerza o no, para pasar a ser rentado, sólo depende de que se genere la vacante, no depende de uno, sino de otro docente. Para acceder a la renta necesitamos que un docente rentado decida dejar de ser docente. Algo similar sucede también en toda la carrera docente, donde encontramos docentes “subvaluados”, o sea, que tienen un cargo de menor jerarquía del que deberían tener.

¿Cuáles son los criterios para que un docente ascienda en su carrera docente? ¿Por qué un docente asciende de ayudante de primera a jefe de trabajos prácticos o de jefe de trabajos prácticos a profesor adjunto? ¿Cuál sería la lógica? Que el docente obtuvo más conocimientos, que se desempeñó adecuadamente por una deter-

minada cantidad de años, que es un excelente docente, que hizo un posgrado ¿Pero eso sucede o no? Tal vez, en parte, hay un recorrido meritocrático para generar un ascenso, pero si un ayudante quiere pasar a jefe de trabajos prácticos, en general más allá de sus antecedentes o su currículum o su esfuerzo personal, esto principalmente depende de que se genere la vacante en su cátedra, de que un jefe de trabajos prácticos se vaya de la cátedra o se jubile. Con sarcasmo podríamos decir: “Tengo que matarlo para que se genere una vacante, y entonces yo paso de ayudante a jefe de trabajos prácticos”.

Los ascensos se dan por meritocracia, pero también por suerte, por estar en el lugar o en la cátedra correcta donde el que está “arriba” en la carrera docente abandone su cargo. “Pobres” de los menos beneficiados, donde los inmediatos superiores no “se van más”.

Este sistema perverso elimina toda lógica, los ascensos dependen de nuestros méritos, pero más aún de que nuestros superiores dejen de ser docentes, así se ven cátedras donde docentes doctorados y con antecedentes para ser profesores todavía detentan el cargo de ayudantes de primera. ¿Será porque aún no se atrevieron a asesinar a sus superiores?

Por eso existe algo que unos llaman “un método esquizofrénico”, donde hay docentes que tienen renta de ayudante de primera y categoría académica de un cargo *ad honorem* de profesor adjunto. Este último se da como un reconocimiento académico de su trayectoria, pero pueden pasar muchos años cobrando como ayudante de primera y resulta que su trabajo en la cátedra es el de profesor adjunto. O sea, trabajo por una categoría superior y cobro por una inferior. ¿Nos imaginaríamos a un gerente de una empresa transnacional cobrando como si fuera cadete?

Así, en la docencia universitaria, las características esenciales de cualquier trabajador que cobra un salario y tiene derechos y obligaciones de acuerdo a su jerarquía laboral son mucho más laxas. Obviamente, muy lejos estamos del planteamiento del trabajo decente de la OIT.

A modo de conclusión

Por ello entiendo que la profesión docente universitaria es una profesión que se encuentra en construcción, que pese a tener un importante prestigio social, aún muchos docentes universitarios no se reconocen a *prima facie* como tales y que a su vez muchos tampoco se reconocen como trabajadores.

Reconocernos y que nos reconozcan como trabajadores docentes universitarios es el camino para lograr el trabajo decente que dictamina la OIT en todas las universidades públicas.

Las universidades son de calidad e inclusivas sólo por la capacidad de sus docentes. Las aulas, los laboratorios, los edificios, las herramientas tecnológicas son sólo herramientas que apoyan y ayudan al docente a desarrollar mejor el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por ello, las universidades deben tener especial preocupación en formar y en otorgar derechos a sus docentes para lograr ser mejores universidades.

Debemos estar orgullosos de nuestra profesión de docentes universitarios y reconocernos como un colectivo de trabajadores.

Entendemos, a modo de conclusión, para ayudar a iniciar este camino y para realizar un aporte a la CONEAU, que la misma debería tomar como parte de sus evaluaciones a las instituciones universitarias el grado de satisfacción o de insatisfacción de sus docentes.

16

-

EL AUTOGOBIERNO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS DISTINTOS CLAUSTROS



Las transformaciones en el gobierno de las universidades argentinas

María Catalina Nosiglia*

A modo de introducción

El gobierno es una de las problemáticas con mayor presencia en los estudios sobre la universidad. Este interés se justifica, por una parte, por los amplios márgenes de autonomía que gozan nuestras instituciones universitarias que plantean desafíos para el gobierno del conjunto del sistema universitario ante la gran expansión y diversificación de instituciones, en las últimas décadas. Por otra parte, el gobierno colegiado con la participación de diferentes actores, como característica destacada de las universidades argentinas, complejizan la resolución de las cuestiones de poder y la toma de decisiones. Finalmente, la expansión creciente de la matrícula de la educación superior frente a restricciones de orden financiero, provocaron una mirada más atenta del Estado y la sociedad acerca de su desempeño y los problemas de gobernabilidad cobraron relevancia en la reflexión sobre las universidades.

El objetivo de este artículo es analizar el gobierno universitario en Argentina tras la sanción de la Ley de Educación Superior 24521 (LES), articulando los aportes de algunas investigaciones realizadas por nuestro equipo de trabajo y de otros autores que plantean perspectivas complementarias. A tal fin, en la primera parte del trabajo, se presentan algunos aportes teórico-conceptuales para entender el gobierno universitario. En la segunda parte, a partir de la lectura de las distintas leyes universitarias sancionadas en la Argentina, se identifican los períodos donde se fueron incluyendo los distintos actores a los órganos de gobierno. En la

última parte, se analizan los cambios operados en el gobierno de las instituciones a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior.

Aportes teórico-conceptuales para el estudio del gobierno universitario

El estudio del gobierno universitario —como modo de organización de las relaciones de poder y distribución de la autoridad— puede ser abordado, desde tres dimensiones íntimamente relacionadas: a) la interacción de la universidad-Estado (gobierno) que nos remite a los alcances de la autonomía universitaria ; b) la interacción de la universidad con el sistema de educación superior (SES) y con el subsistema universitario nacional que nos remite a los problemas de coordinación universitaria; y c) la dimensión de los equilibrios de poder al interior de las instituciones universitarias, es decir, al análisis de la gobernabilidad. En esta dimensión centraremos el análisis de este trabajo (Nosiglia, 2011; Nosiglia, Tríppano y Mulle, 2018).

El tema del gobierno ha sido objeto de estudio desde diferentes disciplinas. Desde la ciencia política se estudia al gobierno desde una perspectiva multidimensional. Algunos autores explican que el gobierno puede ser entendido como: a) un conjunto de actores, sean estos individuos o grupos que poseen autoridad para el cumplimiento de actividades específicas y a través de distintas estructuras de toma de decisión política, es decir los gobernantes; b) un conjunto de funciones, actividades, que inter-

* Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular a cargo de la cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Dictó cursos de posgrado sobre políticas de educación superior en numerosas universidades del país y del extranjero. Actualmente es secretaria de Asuntos Académicos del Rectorado de la UBA. Es directora de Proyectos UBACyT en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA).

vienen en la dirección política de la sociedad y remiten a la escisión entre política y administración como dos ámbitos con funciones precisas y complementarias y, en general, la política es asociada al gobierno electo y la administración al gobierno permanente; y c) un conjunto de instituciones cuyas atribuciones para el ejercicio del poder dependen de un determinado ordenamiento legal y constitucional con independencia de las personas que temporalmente las integran (Orlandi y Zelazink, 1997).

Desde la primera perspectiva, los actores son definidos como sujetos individuales o colectivos que poseen capacidad de acción estratégica. Lo anterior supone que cada actor tiene sus propios intereses y creencias que busca satisfacer a través de la ejecución de un curso de acción. A su vez, ese curso de acción tendrá una determinada probabilidad de éxito dependiendo de la capacidad de movilización o presión (Acuña, 2007). Asimismo, el análisis específico de la participación de los actores en el gobierno universitario, según Camou, está atravesado por dos lógicas cuya articulación produce ciertas tensiones: por un lado, la lógica democrática, que demanda la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto de la mayoría y; por otro lado, la lógica académica basada en la división del trabajo docente de acuerdo con un orden jerárquico, las reglas de producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito. La ciudadanía universitaria de los diferentes actores sería el resultado de la articulación de ambas lógicas (Camou, 2008).

Desde la segunda perspectiva, el abordaje del gobierno permite distinguir entre funciones legislativas y ejecutivas. Se entiende como atribución primaria de la función legislativa la normación —formación del Derecho Positivo como medio para la construcción del propio ordenamiento jurídico—, es decir, la sanción de leyes que son una regla imperativa abstracta, de contenido general, y se aplican no en un caso específico, sino en todos los casos que se ajustan a la condición de aplicación de la regla (Görlitz, 1980; De Vedia, 1974; Guido, 1957). No se restringe a las actividades necesarias para ha-

cer efectivas las leyes sino que abarca además toda la acción desarrollada ininterrumpidamente por la autoridad competente para lograr sus propios fines inmediatos y concretos. En este sentido, se conjuga, por un lado, la función gubernamental, centrada en resolver todos aquellos asuntos excepcionales que afectan la unidad política de incumbencia y, por otro, la función administradora, que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios (De Vedia, 1974; Guido, 1957).

La noción de gobierno está íntimamente relacionada con la idea de poder y de autoridad. Weber define el poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo, es percibido por los individuos de una comunidad como “autoridad” (Weber, 1997). El ejercicio de la autoridad legítima supone la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado. Ese orden político institucional se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de acción: políticas, burocráticas, colegiadas o de anarquías organizadas que terminan por establecer ciertas fronteras entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico (Clark, 1983). En el caso de las universidades, muchas de estas fronteras tienen límites borrosos y ambiguos, sujetos a múltiples contingencias.

En las últimas décadas, las orientaciones en materia de gobierno y gestión universitaria —promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas— parten del supuesto de crisis de gobernabilidad, tanto a nivel del sistema como hacia el interior de las instituciones. Ibarra Colado y Rondero López identifican que la gobernabilidad universitaria incluye una dimensión en relación con el interior de la institución y otra respecto de la relación que las instituciones establecen con el medio externo. En el plano interno, la gobernabilidad implica el manejo cotidiano de la institución —la definición de su misión y propósitos, procesos de toma de decisiones, estructuras de autoridad y formas de organización— y además aporta el encuadre institucional para el desarrollo del

trabajo universitario. En el plano externo, la gobernabilidad supone el manejo de las relaciones de la universidad con el medio social, es decir, la capacidad para establecer acuerdos con agencias del Estado y entidades privadas para incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, articulando los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de los conjuntos organizacionales (Ibarra Colado y Rondero López, 2001).

Las diversas políticas implementadas desde el Estado supusieron cambios en la relación entre el Estado, la sociedad y las universidades: del “Estado benevolente” al “Estado evaluador”. Esto se expresó en el establecimiento de un nuevo contrato social, basado en la sustitución del débil control administrativo del Estado por la exigencia de la rendición de cuentas, el cambio de criterios en la asignación de recursos públicos con base en objetivos y metas convenidos y un compromiso por parte de las universidades de diversificar sus fuentes de financiamiento (Brunner, 1990; Bentancur, 2001; Nosiglia, 2004).

En el nivel de las instituciones, las orientaciones en materia de gobierno universitario han recogido algunas de las propuestas que efectuaron los organismos multilaterales. En un documento publicado en 2000, el Banco Mundial (BM) señalaba los requisitos necesarios del “buen ejercicio del poder” y planteaba principios para su logro, entre los que se destacaban: libertad académica, pero con rendición de cuentas y cooperación en el gobierno; claridad en cuanto a derechos y deberes acordados y estatuidos en leyes y documentos; selección por mérito o meritocracia; la necesidad de no dejar las decisiones en manos de burócratas o políticos ajenos a la universidad; la estabilidad financiera y la rendición de cuentas; la participación de los estudiantes en el gobierno restringida a asuntos estrictamente estudiantiles (actividades extracurriculares, servicios estudiantiles y alojamiento) por cuanto su estancia en la institución es transitoria. Asimismo, planteaba la división de funciones y composición diferencial de los órganos de gobierno según se trate de consejos

de facultad, representativos del profesorado y encargados de tomar decisiones específicas de política académica o consejos directivos conformados principalmente con miembros de los sectores no académicos, con funciones de regulación de las relaciones entre la universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder (Banco Mundial, 2000). La participación de actores externos a la universidad se hace bajo el supuesto de que su participación funcionaría como catalizadora de los cambios necesarios para que la universidad se adecue a las nuevas demandas sociales y a la posibilidad de actuar como árbitros en confrontaciones entre miembros de la academia, y serán garantes de la buena gestión financiera ante el sector público (Nosiglia y Diodati, 2009).

Según un estudio comparativo sobre el gobierno de las universidades europeas, estas nuevas tendencias promovidas desde las agencias multilaterales se aplicaron a través del fortalecimiento del liderazgo ejecutivo de las posiciones de autoridad de rectores, decanos, directores de departamento; la profesionalización de la administración mediante la introducción de nuevas formas de designación y competencias requeridas para cubrir cargos ejecutivos; la participación de la comunidad académica en la gestión por intermedio de algún cuerpo colegiado, pero con facultades más restringidas, llegando hasta el mero asesoramiento y una nueva forma de designar a los miembros de los órganos ejecutivos, asociada a la idea de *chief executive officer* designado por un directorio y no por la academia. En este marco, el rector concentra poderes normativos, políticos, administrativo. De igual modo, la elección del decano se torna responsabilidad del rector, ya sea a través de procesos de convocatoria dentro de la institución o, en forma abierta, mediante la negociación con los candidatos y su contratación posterior en base a objetivos acordados. Este último modo refuerza el sentido de que los decanos son miembros de un equipo de gestión jerárquico y que deben su legitimidad al máximo responsable de la institución, más que a una representación de los académicos a nivel de la facultad o de departamento (Samoilovich, 2006).

Dos temas resultan centrales para el análisis del gobierno universitario en la Argentina y sus transformaciones recientes: el “demos universitario” y la cuestión de la representación. Con respecto al “demos universitario” existen discusiones acerca de si debe promoverse el principio de igualdad de voluntad o conservar el principio jerárquico. Mientras que el primero establece una equivalencia en el valor del sufragio, el segundo expresa una mayor ponderación del voto de algunos actores. Sobre esta cuestión, Naishtat, Toer y Aronson observan que en las universidades nacionales predomina el principio jerárquico que se fundamenta en el argumento clásico, que la ciencia es cosa de sabios, entonces las mayores responsabilidades de gobierno deben recaer en el claustro docente (Naishtat, Toer y Aronson, 2005).

Con respecto a la representación, Manin enumera los principios que caracterizan al gobierno representativo moderno. Los gobiernos son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados; la opinión pública puede expresarse por fuera del control de los gobernantes sobre los temas políticos y las decisiones tomadas por los gobernantes demandan ser justificadas públicamente (Manin, 1988).

En referencia a las formas de gobierno, cabe señalar también que tradicionalmente el gobierno de las universidades argentinas asumió rasgos del modelo parlamentario que se vinculan con la elección indirecta de las autoridades unipersonales y el ejercicio simultáneo de las funciones ejecutivas y legislativas por parte de los órganos colegiados. En este escenario, las autoridades unipersonales se configuraron como *primus inter pares* actuando como representantes de la universidad frente a organismos externos (Mazzolla, 2006). Sin embargo, las tendencias internacionales que fueron referenciadas precedentemente ponen en tensión aquella tradición. Las resoluciones de estas problemáticas quedan reflejadas en los cambios normativos sobre el gobierno universitario a lo largo del tiempo, que serán analizados en el apartado que sigue.

La incorporación de los distintos actores al gobierno de las universidades a partir del análisis normativo

La primera Ley universitaria N° 1597 fue aprobada en 1885 a partir del proyecto impulsado por el senador y rector de la Universidad de Buenos Aires, Nicolás Avellaneda. Como señala Mignone, el proyecto original de Avellaneda que propiciaba una mayor autonomía de las casas de estudios confrontó con la mirada más intervencionista por parte del ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Eduardo Wilde. El resultado fue una ley que recoge en parte esta posición del Poder Ejecutivo (Mignone, 1998). Sin embargo, la principal virtud de la ley es que fue concisa (cuatro artículos y uno de forma), por eso permaneció hasta 1947, ya que los cambios de política universitaria que ocurrieron durante ese largo período se tramitaron vía las modificaciones de los estatutos universitarios.

Fueron dos los tópicos que suscitaron mayor discusión: la autonomía universitaria y las formas de designación del profesorado. Respecto a la autonomía universitaria, la mayoría de los legisladores la concebían como un ideal a alcanzar, pero de difícil logro por razones financieras, ya que las universidades dependían enteramente del tesoro público. En relación con la designación de profesores, Avellaneda proponía que los profesores sean designados a través de un concurso de oposición y les aseguraba también una participación relevante en el control de las facultades y en los órganos de gobierno de la institución. Sin embargo, la mayoría de los legisladores estaban preocupados por evitar un fenómeno de corporativismo de los profesores y, por eso, procuraron restringir su participación en el gobierno de la institución (Groisman, 1995).

En materia de gobierno, la normativa estableció tres órganos colegiados de gobierno: la Asamblea Universitaria, conformada por los miembros de las facultades y presidida por el rector; el Consejo Superior, compuesto por el rector, los decanos de las facultades y los delegados que las mismas nombren; y las facultades, integradas por un número no mayor a quince

miembros y en el que participen al menos una tercera parte de los profesores. La Asamblea Universitaria elegía el rector.

Stubrin señala que esta configuración del gobierno de las facultades había sido impulsada por el gobierno nacional como una estrategia para controlar o limitar el accionar de los académicos, pero sin avanzar hacia modelos de mayor injerencia estatal como el francés, donde prevalece una tutela del Ejecutivo sobre la organización y funcionamiento de las universidades (Stubrin, 2019).

Durante los primeros años del siglo XX, según Buchbinder, se registró un crecimiento relativo de la matrícula que trajo aparejado la incorporación de cuestiones gremiales estudiantiles. En la Universidad de Buenos Aires desde el 1900 se crean varios centros de estudiantes y, finalmente, en 1908 se crea la Federación Universitaria de Buenos Aires. En este contexto, se van presentando varios reclamos de estudiantes por diversas cuestiones académicas, pecuniarias y por la forma de gobierno. Con respecto al gobierno, los estudiantes denunciaron el carácter oligárquico del gobierno universitario donde sus miembros eran vitalicios y el profesorado tenía escasa representación. En medio de este conflicto, en 1906 asume un nuevo rector, Eufemio Uballes, que acompañará los reclamos estudiantiles y efectuará una reforma del estatuto de la UBA que estableció que las facultades pasarían a estar conformados por dos cuerpos colegiados. Esta reforma estatutaria, por un lado, mantuvo a las academias con miembros vitalicios, pero sus funciones fueron limitadas al asesoramiento, pero por otra parte creó los consejos directivos conformados por el claustro de profesores. En 1918 el rector Uballes reformó nuevamente el estatuto y dispuso que las facultades serían dirigidas por representantes en partes iguales de estudiantes y profesores titulares y suplentes (Buchbinder, 2012).

Como contracara de lo que venía sucediendo en la UBA, en la Universidad de Córdoba, donde el poder del clero era mayor y podía presentar mayores resistencias, el conflicto con los estudiantes se suscitó por reclamos de carácter académico, pero también contra las formas de gobierno de la Universidad y el carácter vitalicio

de los miembros de las academias. El programa reformista asumió numerosos postulados como la autonomía universitaria, el gobierno tripartito, la gratuidad de la enseñanza, la función social de la universidad, los concursos de oposición y periodicidad de las cátedras, la docencia libre, la asistencia libre de los estudiantes y los métodos de enseñanza activos.

En marzo de 1918, destaca Buchbinder, las protestas estudiantiles continuaron y las autoridades de la Universidad reaccionaron cerrándola. En este escenario de crisis institucional, el presidente de la Nación Hipólito Yrigoyen designó como interventor de la universidad al Dr. José Matienzo, quien promovió la modificación de los estatutos y se incluyó a los profesores como electores. Sin embargo, esos profesores que debían elegir a un nuevo rector en el marco de la Asamblea Universitaria, se inclinaron por la candidatura de Nores, vinculado con el clero. El fracaso de construir exclusivamente la Reforma sobre la base del profesorado fortaleció la consigna del gobierno tripartido integrado por profesores, graduados y estudiantes. Desde entonces, las protestas estudiantiles continuaron, pero incorporando este nuevo reclamo. El conflicto suscitó la renuncia de Nores, acompañado por numerosos profesores, y el Poder Ejecutivo Nacional designó a un nuevo interventor, el Dr. José Salinas (Buchbinder, 2012).

El Estatuto de la UBA es reformado por segunda vez incorporando la representación estudiantil y de los profesores suplentes. También autorizó la asistencia voluntaria a los cursos y la docencia libre (Tunnermann, 2010). Sin embargo, la incorporación de los graduados al gobierno de la Universidad recién va a ser incluida por primera vez a nivel normativo con el Decreto-Ley 6403 de 1955.

En 1947 se sanciona la Ley 13031 que restringió la participación estudiantil en el gobierno de las instituciones¹⁶ y estableció que los recto-

16 La representación estudiantil en los consejos directivos quedó limitada a un solo miembro con voz, pero sin voto, elegido por sorteo entre los diez alumnos del último año con mejores calificaciones.

res fueran designados por el Poder Ejecutivo. Durante la segunda presidencia de Perón, en 1954 se aprueba una nueva ley universitaria, la Ley 14297, que amplió la potestad del Ejecutivo para regular la administración interna de las universidades y sus planes de estudio. El peronismo impulsó también políticas innovadoras, entre ellas, se destaca la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1952 —orientada a la formación de técnicos de origen obrero en el marco de un proceso nacional de industrialización—, la supresión de los aranceles en 1949, la supresión del examen de ingreso en 1953 y la implementación de un sistema de becas destinadas a estudiantes de bajos ingresos.

En 1955, se restablece la Ley Avellaneda y se sanciona el Decreto-Ley 6403, introduciendo numerosas innovaciones al sistema universitario. Amplió la autonomía universitaria otorgándoles la potestad de administrar su propio patrimonio y darse su estructura de gobierno. También incorporó la representación del claustro de graduados que había sido una consigna del movimiento reformista. El Decreto-Ley dejó también sin efecto el antiguo sistema de presentación de ternas ante el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la designación de los profesores pasó a ser una potestad exclusiva de las universidades. Otra novedad que generó polémica, fue la posibilidad de crear universidades privadas, aunque con ciertas limitaciones, ya que sus títulos serían habilitantes siempre que se sometieran a una reglamentación que debía elaborarse.¹⁷ Sin embargo, el artículo 28 del Decreto-Ley que hacía referencia a la creación de universidades privadas nunca se reglamentó debido a las resistencias de los sectores laicos. Este tema se retoma, en 1958, durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi, cuando se sanciona la Ley 14557 de creación y reglamentación del funcionamiento de universidades privadas.

17 El primer intento de creación de una universidad privada se efectuó en 1910 con la creación de la primera universidad privada y confesional, la Universidad Católica de Buenos Aires. Sin embargo, aquella se vio forzada a cerrar en 1922, ya que sus títulos académicos no fueron reconocidos por el Estado.

Durante los gobiernos militares que se sucederán desde 1966 van a limitar el gobierno de los distintos claustros. Con Onganía, a través del Decreto-Ley 16912, se suprimió el gobierno tripartito y se intervinieron las universidades.

En 1974, con el nuevo gobierno democrático de Héctor Cámpora, se sancionó una nueva ley universitaria, la 20654, que por primera vez incorporó la representación del claustro no docente en los órganos colegiados. Sin embargo, la breve duración del gobierno de Cámpora hizo que dicha ley no impactase en los estatutos universitarios.

Las políticas represivas se acentuaron en 1976, tras la instauración de un nuevo gobierno de facto, que sancionó una nueva Ley 21276 que suprimió la autonomía universitaria, los órganos de gobierno colegiados y las actividades gremiales y políticas.

Tras la derrota de Malvinas, en 1982, con la renuncia a la presidencia de Leopoldo Galtieri, se inicia gradualmente un proceso político de transición democrática; en las universidades se organizarán comisiones pro centro de estudiantes, se inicia un proceso de normalización de estos y, en septiembre de 1984, se logra reconstituir la Federación Universitaria Argentina (Levenberg y Merolla, 1988).

Con la restauración del orden democrático, el gobierno de Alfonsín desarrolló una política de “normalización universitaria” que implicó el restablecimiento de gobiernos universitarios colegiados, la reincorporación de los docentes cesanteados, el reconocimiento de los centros de estudiantes y la restitución de los estatutos universitarios que regulaban a las instituciones hasta el golpe del 66. El Decreto de necesidad y urgencia 154/83 y la Ley 23068 facultaron al presidente Alfonsín a designar rectores y decanos normalizadores. La función de estas autoridades era restaurar los antiguos estatutos vigentes al 29 de julio de 1966¹⁸ y convocar a elecciones a

18 Durante el 29 de julio de 1966 tuvo lugar el acontecimiento conocido como la Noche de los Bastones Largos.

partir de la conformación de los distintos claustros para elegir las autoridades en el marco de sus nuevos estatutos universitarios.

A modo de síntesis de lo expuesto hasta aquí, se destaca que las sucesivas leyes universitarias que regularon el sistema desde la Ley Avellaneda presentaron fórmulas diferentes en la composición y representación de los claustros universitarios. Lo anterior estuvo signado por las cambiantes relaciones entre el Estado y las universidades donde cada relación expresó una particular concepción sobre los alcances de la autonomía universitaria. De hecho, Vanossi distingue tres concepciones en las legislaciones: la negatoria, que disminuye la autonomía de las universidades; la absoluta, que incrementa los niveles de autonomía a un polo opuesto donde las universidades son consideradas como un Estado dentro de otro Estado y; por último, se identifica una concepción relativa en donde se reconoce a la autonomía como una cualidad valiosa y necesaria, pero que a la vez debe supeditarse a los fines nacionales. Esta última concepción supone concebir a la autonomía como un medio más que como un fin en sí misma (Vanossi, 1989).

Las regulaciones vigentes en materia de gobierno a partir de la Ley de Educación Superior

En el marco de las restricciones presupuestarias que afrontaba el país durante fines de la década del ochenta, se registraron profundas transformaciones en las relaciones entre el Estado y las universidades. Neave y Van Vught conceptualizaron estas transformaciones como la emergencia de un “Estado Evaluador” que también estuvieron presentes a nivel global. Se incrementaron las

regulaciones públicas, se introdujeron demandas de mayor eficiencia interna, se promovieron cambios de criterios en la asignación de recursos públicos con base en objetivos y metas convenidos y un compromiso por parte de las universidades de diversificar sus fuentes de financiamiento.

En un trabajo anterior, sostuvimos que la política universitaria en los noventa en Argentina se caracterizó por dos tendencias principales: 1) un cambio en el contenido de la agenda del gobierno en materia universitaria hacia políticas basadas en los principios neoliberales del modelo “diferenciador y competitivo” y 2) un cambio en el estilo de definición de las políticas universitarias, en el que el actor principal pasa a ser el Poder Ejecutivo Nacional en base a propuestas de organismos internacionales y tomando atribuciones propias del Poder Legislativo nacional y de los órganos de gobierno autónomo de las universidades. Sosteníamos que estas tendencias, si bien tenían su origen en 1989, se materializaban en el contenido Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 (Marquina y Nosiglia, 1995).

Durante este período histórico tuvieron lugar dos hitos normativos que transformaron sustancialmente el sistema universitario argentino: la incorporación del principio de autonomía y autarquía de las universidades en la Reforma Constitucional de 1994 y la sanción, un año después, de la Ley de Educación Superior (LES).

En materia de gobierno, la LES establece sobre la composición de los órganos de gobierno colegiado que el claustro docente tenga la mayor representación relativa (no pudiendo ser inferior al 50% de la totalidad de sus miembros), que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan, que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución y, que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución. Asimismo, sobre las funciones de los órganos de gobierno, otorga a los órganos colegiados funciones de índole legislativa, normativas genera-

En aquel entonces, el gobierno de facto encabezado por Juan Carlos Onganía intervino las universidades y, a través del Decreto-Ley 16912 suprimió el gobierno tripartito y obligó a los rectores a transformarse en interventores. En repudio, estudiantes y docentes de la UBA tomaron las facultades de Filosofía y Letras, Medicina, Ingeniería, Ciencias Exactas y Arquitectura. Sin embargo, el 29 de julio de 1966 el gobierno militar ingresó a las universidades y desalojó violentamente a los manifestantes. Dichos episodios suscitaron renuncias masivas de docentes y forzaron su exilio del país.

les, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos; mientras que, a los órganos unipersonales, les reserva las funciones de carácter ejecutivo. Finalmente, permite la inclusión optativa de miembros externos a la universidad en el gobierno: establece la constitución optativa de un Consejo Social, orientado a cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta, compuesto por representantes de los distintos sectores de la comunidad local, y posibilita que el Consejo Social tenga representación en los órganos colegiados de la institución (arts. 52, 53, 56, LES).

De este modo, se advierte que la LES constituye un punto de inflexión en la medida en que tensiona ciertos rasgos del modelo parlamentario como es el ejercicio simultáneo de las funciones ejecutivas y legislativas por parte de los órganos colegiados. Recordemos que en ese momento se promovieron desde el BM las orientaciones para el ejercicio del “buen gobierno” que concebían a los órganos colegiados como lentos e ineficientes para responder a las cambiantes demandas del entorno y bregaban por el fortalecimiento de los órganos unipersonales.

En los apartados que siguen se analizarán las configuraciones actuales del gobierno de las universidades nacionales tras la sanción de la LES.

La composición y la representación de los claustros en los órganos colegiados

En este apartado se sintetizan los principales hallazgos de una investigación sobre el gobierno de las universidades a partir del análisis de sus estatutos, que realizamos primero en el 2015 y lo actualizamos en el 2019 (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

La representación del claustro de graduados en los órganos colegiados

La LES otorga autonomía a las universidades para que resuelvan acerca de si incorporan o no a los graduados en sus órganos de gobierno. Al respecto se observa en los estatutos analizados

que el 76% de las universidades incorporan representantes en el Consejo Superior (CS), pero dicho porcentaje desciende a 42% en los consejos directivos/académicos (CD). Por su parte, se observaba que las universidades creadas antes de la LES tendieron a incluir en mayor proporción a sus graduados tanto en el CS como en los CD (84,4%). Esto contrasta con la situación de las universidades creadas después de la LES, ya que el 69,6% de ese grupo incluyó a los graduados en el CS, mientras que el porcentaje cae hasta el 21,8% para el CD. Este fenómeno podría explicarse si se considera que las universidades creadas antes de 1995 ya habían incorporado a los graduados en sus órganos de gobierno y, por lo tanto, al estar ya representados pudieron probablemente conservar su representación política.

La representación del claustro no docente en los órganos colegiados

Como se caracterizó precedentemente, la LES establece que el personal no docente debe tener representación en el gobierno de las universidades, pero cada institución tiene la potestad para definir el alcance de dicha representación en términos cuantitativos y cualitativos. En el mismo trabajo citado, se advierte que casi todas las universidades contemplan la representación del personal no docente con voz y voto en el CS y para todos los asuntos universitarios (sin ningún tipo de restricción). La única institución que no le otorga representación a los no docentes en el CS es la Universidad Nacional de Alto Uruguay, aunque su estatuto prevé su representación en la Asamblea Universitaria. En contraste, en el CD su representación es significativamente menor, mientras que el 94% de las universidades le otorgan voz y voto a los no docentes en el CS, ese valor cae al 62% para el CD (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

La representación del claustro docente en los órganos colegiados

La LES, a diferencia de las tradiciones normativas anteriores, establece el claustro único docente incorporando tanto a los profesores como

a los auxiliares docentes. Asimismo, dispone que este claustro debe tener la mayor representación relativa no pudieran ser inferior al 50%. Sin embargo, lo anterior no impide a las universidades la posibilidad de establecer distinciones según las diferentes categorías docentes. Al respecto, se advierte en el estudio que realizamos que casi la mitad (49%) de las universidades les otorgan una mayor representación a los profesores en el CS y que dicha proporción aumenta a nivel del CD (57%). Este fenómeno podría explicarse por el hecho de que las primeras leyes universitarias les confirieron una mayor representación relativa a los profesores y por el poder que estos poseen frente a los auxiliares docentes (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

Nuevos actores externos: el Consejo Social

La incorporación de actores externos —de diferentes modos y con diferentes alcances— es una disposición de carácter optativo que, sin embargo, ha tenido gran impacto al menos en el plano normativo.

Como resultado del estudio citado, se observa que el 64% de las universidades crearon un consejo social (por estatuto o mediante una resolución del Consejo Superior). Sin embargo, sólo el 26% le otorgó voz y voto en el CS. Asimismo, cuando se comparan ambos grupos de instituciones, se advierte que las universidades creadas después de la LES son las que establecieron consejos sociales en mayor proporción (82,6%). En contraste, la proporción de universidades creadas antes de la LES y que tienen un consejo social es significativamente menor (53,1%). Al respecto, se puede plantear como hipótesis que las universidades más jóvenes tendieron a incorporar en mayor proporción a los actores externos frente a la disminución de la representación de graduados o como una estrategia de legitimación en sus respectivos territorios y comunidad local. También la participación de la sociedad civil en algunos casos se presenta como una forma de que las universidades rindan cuentas a la sociedad sobre su accionar (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

El fortalecimiento del poder de las autoridades personales

Algunos estudios recientes sobre el gobierno de las universidades, observan el fortalecimiento de los órganos de gobierno unipersonales de las universidades debilitando la toma de decisiones en los órganos colegiados. Este fenómeno se manifiesta de diversos modos, como concluyen diferentes estudios que sintetizaremos a continuación.

Las modalidades de elección del rector y la duración del mandato

En nuestro estudio sobre los estatutos de universidades nacionales observamos que el 71% de las universidades mantiene el tradicional sistema de elección indirecta. Por su parte, las universidades que introdujeron la elección directa son: Comahue, Córdoba, Cuyo, La Pampa, La Rioja, Luján, Misiones, Río Cuarto, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Villa María y Villa Mercedes. Sobre esta cuestión, no se observan diferencias importantes entre las universidades de ambos grupos. De hecho, si bien históricamente las universidades tradicionales tendieron a mantener el sistema de elección indirecta, recientemente se registraron algunas excepciones como el caso de Cuyo y Córdoba que modificaron su sistema eleccionario en 2012 y 2018, respectivamente (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

Otro rasgo que indagamos se vincula a si las universidades establecen límites a la reelección indefinida del rector. Se destaca que el 36% de las universidades permiten la reelección indefinida del rector mientras que el 62% establece límites pudiendo ser reelecto por un solo mandato consecutivo. La única institución que no admite ningún tipo de reelección es la Universidad Nacional de La Plata. Asimismo, se destaca que las universidades más jóvenes permiten la reelección indefinida del rector en mayor proporción (60,9%), en comparación con las universidades creadas antes de la LES (18,7%) (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020). Lo

anterior, podría interpretarse como una expresión del fortalecimiento de los órganos unipersonales que creció como tendencia regional durante la década del noventa.

El acrecentamiento del poder rectoral

En el mismo sentido, Erreguerena, destaca el surgimiento del poder rectoral en su estudio sobre la evolución histórica del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) entre 1983-1990. En este lapso, concluye, “que estuvo caracterizado por el equilibrio entre los agentes de la política universitaria (rectores, gobierno y congreso) siendo también un momento instituyente del poder rectoral en la Argentina. En este sentido junto al desplazamiento de la definición de la política pública universitaria hacia las propias universidades, existió un empoderamiento de los rectores agrupados en el reciente creado CIN” (Erreguerena, 2020: 21).

En el mismo sentido, Atairo, en su tesis doctoral sobre los cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014, destaca el fortalecimiento de la función directiva a través de: a) el crecimiento de la burocracia a nivel central (brazo operativo del rector); b) el surgimiento de nuevos perfiles diferenciados (científico, político y gestor); y c) la ampliación del poder del presidente de la UNLP sin necesidad de que se produzcan modificaciones en el plano de lo formal. Es una suerte de “ejecutivismo incrustado en una república parlamentaria” ya que, en cuanto a la forma de gobierno, la UNLP no ha dejado de ser colegiada por su adscripción a una dilatada tradición simbólica de la Reforma Universitaria de 1918, pero está experimentado significativos cambios dirigidos a fortalecer las figuras directivas. Es posible postular que el cambio en el gobierno de la UNLP es el resultado de la convergencia de procesos que conjugan conflictivamente dos lógicas: el fortalecimiento de las autoridades unipersonales y la democratización de los espacios colegiados por la ampliación del aumento del número de representantes en el Consejo Superior (de 16 en 1983 a 86 en 2017) (Atario, 2014).

Finalmente, estudios que se están llevando a cabo por Marquina señalan que la configuración de las universidades a partir de los noventa hizo necesario llevar adelante nuevas tareas, para lo cual emergieron nuevos roles y funciones, modificando las identidades, las conductas y los vínculos entre los actores universitarios tradicionales y los nuevos. En la normativa, en las políticas, en las estructuras y en el desempeño formal o informal surgen nuevos roles que están en la frontera de los límites entre lo académico, lo administrativo y lo político. Estos nuevos roles son desempeñados tanto por actores internos provenientes de diferentes ámbitos como a través de incorporaciones realizadas por las autoridades políticas (personal contratado o permanente), y han dado lugar a una nueva reconfiguración institucional. Esta situación podría estar generando una modificación de las identidades y la distribución del poder institucional hacia los órganos unipersonales ejecutivos (Marquina, 2020).

En síntesis, con el aumento de regulaciones externas y la complejización de la gestión universitaria se diseñaron nuevos niveles de organización burocrática y se construyeron saberes técnicos que imprimieron cierta diferenciación entre las unidades organizacionales en algunos casos dependientes directamente del rector o los decanos; y la inclusión de nuevos agentes con diversos saberes especializados fortalecieron las decisiones de los órganos unipersonales en detrimento de las decisiones tomadas en los órganos colegiados. Se fue diferenciado un cuerpo de expertos en temáticas específicas de la gestión universitaria que permanecen más allá de las alternancias de las conducciones políticas.

A modo de cierre

A lo largo del artículo se analizaron las principales transformaciones en el gobierno de las instituciones universitarias.

En primer término, a partir del análisis normativo desde la Ley Avellaneda hasta la actualidad, se identificaron como se fueron incorporando los diferentes actores a los distintos órganos de gobierno.

A partir de la caracterización de la LES con respecto al gobierno de las instituciones y del análisis de diferentes artículos académicos, elaborados recientemente sobre esta temática, se identificaron un conjunto de transformaciones que guardan relación con los cambios en los modelos de gobernanza universitaria descriptos en el apartado sobre aportes teórico-conceptuales para el estudio del gobierno universitario.

En base a estudios empíricos realizados por nuestro grupo de investigación y de otros investigadores, es posible observar que se registraron importantes transformaciones en las estructuras de gobierno de las universidades nacionales. En la actualidad, se identifican continuidades y rupturas que guardan relación con la cuestión del poder y la representación política hacia el interior de las universidades. Así, por ejemplo, se observa la persistencia en el tiempo, con escasas interrupciones, de un principio jerárquico que justificó la mayor representación relativa del claustro docente en general y del agrupamiento de profesores en particular. En contraste, se advierten nuevas tendencias al fortalecimiento de los órganos unipersonales políticos a través de diferentes mecanismos. Sin embargo, interesa destacar que las transformaciones descriptas en este artículo se hacen sin que desaparezcan formalmente los órganos colegiados.

En perspectiva histórica debemos reconocer que el proceso de democratización del gobierno universitario se consolidó mediante la ampliación de la participación de otros actores tales como los no docentes, los auxiliares docentes y en algunas instituciones con actores externos —representantes de la producción, del trabajo y de organizaciones de la sociedad civil—. Sin embargo, se observa un cierto debilitamiento de las formas colegiadas de gobierno, en parte, frente al aumento y complejidad tanto cuantitativa como cualitativa de las tareas de enseñanza, investigación y extensión por efecto de nuevas demandas internas y externas.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas.
- Atario, D. (2014). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de la Plata durante 1986-2014*. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.
- Banco Mundial (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Washington: Banco Mundial.
- Bentancur, N. (2001). Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente. *Pensamiento Universitario*, (9).
- Buchbinder, P.
(2012). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

(2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Brunner, J. J. (1990). Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional. *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Camou, A. (2008). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM Azcapotzalco - Nueva Imagen.
- De Vedia, A. (1974). *Derechos constitucional y administrativo. Instituciones del derecho público*. Buenos Aires: Macchi.

- Erreguerena, F. (2020). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en la recuperación democrática en Argentina: el surgimiento del poder rectoral y la consolidación de una autonomía fragmentada. *Revista Iberoamericana*, XX(75).
- Groisman, E. (1995). *La universidad como problema jurídico*. Buenos Aires: Macchi.
- Guido, E. (1964). *Derecho político e historia de las ideas políticas*. Buenos Aires: Ergon.
- Ibarra Colado, E. y Rondero López, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior*, (118).
- Levenberg, R. y Merolla, D. (1988). Un solo grito: crónica del movimiento estudiantil universitario de 1918 a 1988. Buenos Aires: Federación Universitaria de Buenos Aires.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración*, año 7, (12).
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1995). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: el papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Nación. *Revista del IICE*.
- Mazzola, C. (2006). *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Mignone, E. (1988). *Política y universidad: el Estado legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Naishtat, F.; Toer, M. y Aronson, P. (2005). *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Nosiglia, M. C. (2004). Transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional. *Fundamentos en Humanidades*, (9).
- (2011). Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina. En AA. VV, *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- (2018). La reforma universitaria de 1918: vigencia de sus principales postulados. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 9, (13).
- Nosiglia, M. C. y Diodati, M. (2009). La incidencia de los organismos multilaterales en la conformación de las políticas públicas universitarias de Argentina. Aportes en torno al gobierno del sistema de Educación Superior (1986-2003). En A. Ascolani (comp.), *El sistema educativo en Argentina*. Rosario: Laborde Editor.
- Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2015). El gobierno de las instituciones a partir de la Ley de Educación Superior 24521: un análisis de los estatutos universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, VI(15).
- Nosiglia, M. C.; Tríppano, S. y Mulle, V. (2016). Nuevos desafíos a la gobernabilidad universitaria en Argentina: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica. *IV Congreso Iberoamericano de Gobernanza Universitaria*. Universidad de Concepción, Chile, 29 de septiembre al 1° de octubre de 2016.
- (2017). La aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo para docentes universitarios: algunas incidencias en la carrera académica. *XVII Coloquio Internacional de Gestión Uni-*

versitaria “Universidad, desarrollo y futuro en la Sociedad del Conocimiento”, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 22, 23 y 24 de noviembre de 2017.

(2018). La gobernabilidad universitaria en Argentina y los nuevos desafíos: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (13).

Nosiglia, M. C.; Mulle, V. y Fuksman, B. (2020). La configuración del gobierno de las universidades nacionales argentinas a más de veinte años de sanción de la Ley de Educación Superior: un estudio comparado de los estatutos vigentes. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (11).

Orlandi, H. y Zelaznik, J. (1997). El gobierno. En J. Pinto (comp.), *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996). *Recomposición neoconservadora, lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Samoilovich, D. (2006). *Escenarios de gobierno de las universidades europeas*. Madrid: Informes Fundación C y D.

Stubrin, A. (2001). La política de partidos y las universidades públicas en la Argentina 1983-2000. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1252.pdf>.

Tunnermann, C. (2010). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, (9).

Vanossi, J. (1989). *Universidad y Facultad de Derecho: sus problemas*. Buenos Aires: Eudeba.

Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades¹⁹

Leopoldo Múnera Ruiz*

La Reforma de Córdoba, un referente común de la universidad latinoamericana

La relación entre el gobierno universitario, la autonomía y la legitimidad académicas en América Latina ha estado mediada por el significado histórico que adquirió la Reforma de Córdoba de 1918 y por la recepción de la misma en los diferentes países de la región. En particular, si hacemos referencia a los “niveles de autoridad” que Burton Clark (1991: 161-182),²⁰ desde un análisis organizacional, consideró como intermedios: los de la facultad, la universidad y la federación de instituciones, y que en el presente artículo son entendidos como niveles de gobierno. Cinco universidades públicas representativas de sus respectivos sistemas educativos nacionales serán tomadas como referencia: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chile, la Universidad de San Pablo y la Universidad Nacional de Colombia. El elemento central de comparación será el de la participación de

los representantes de la comunidad universitaria en el gobierno de las instituciones, como un referente mínimo de autonomía; es decir, de la autodeterminación de las universidades dentro de los límites impuestos por los sistemas políticos y de poder en los que funcionan.

A pesar de las diferencias entre un país y otro, en el siglo pasado, el gobierno universitario y la autonomía y legitimidad del mismo giraron alrededor del Estado nacional y del sentido explícito de la universidad dentro de los diferentes proyectos de nación que animaron la vida política de los cinco países latinoamericanos estudiados. En este escenario, la Reforma de Córdoba de 1918 y su documento más representativo, el *Manifiesto Liminar*, redactado por Deodoro Roca y publicado el 21 de junio del mismo año,²¹ se convirtió en el referente común, por afirmación o negación, de las cinco instituciones latinoamericanas y en general de los discursos sobre el gobierno universitario en la región. De los cuatro objetivos principales de la Reforma — democratización en el ingreso a la universidad y apertura de la misma hacia todos los sectores sociales; instauración de la cátedra y la asistencia libres, y selección y evaluación de los docentes de acuerdo con reglas públicas predefini-

19 Este artículo es parte de la investigación “Autonomía y legitimidad de las universidades públicas Latinoamericanas”, financiada por Colciencias. Para su elaboración conté con la colaboración de Suang Catherine Moreno Gutiérrez y de German Paul Cáceres, y con el apoyo permanente de Elizabeth Bernal Gamboa y de todo el equipo del proyecto de investigación.

20 Los otros niveles serían: el departamental (académico), en la base, y los estatales y nacionales (político-administrativos), en la cima de la pirámide organizativa.

21 El significado de la Reforma de Córdoba para el gobierno de las universidades latinoamericanas es resaltado en dos publicaciones conmemorativas: Sader, Aboites y Gentili (2008) y Tünnermann (2008).

* Profesor asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, coordinador de TEOPOCO (grupo de investigación en teoría política contemporánea) de la misma institución y miembro internacional del CriDis (Centre de Recherches Interdisciplinaires. Démocratie, Institutions, Subjectivité) de la Universidad Católica de Lovaina.

das; democratización del gobierno universitario y participación decisiva en él de los estudiantes y los graduados; y vinculación de la universidad con el pueblo y la vida de la nación—,²² el tercero estaba directamente relacionado con el gobierno y la autonomía universitarios y el cuarto con los referentes de legitimación dentro de la sociedad latinoamericana.

Como lo resaltaría Gabriel del Mazo (1950) a mediados del siglo XX, la proclamación de la independencia de la universidad con respecto a los centros de poder político, económico o social, y la idea del autogobierno por parte de la comunidad universitaria, en la cual, además de los profesores, eran incluidos los estudiantes y los diplomados, constituirían el fundamento para la reivindicación del cogobierno y de una amplia autonomía universitaria: académica, administrativa, financiera e incluso patrimonial.²³ Los universitarios cordobeses exigieron

el reconocimiento de su derecho como sujetos autónomos en la definición del sentido de la nación en América Latina. No obstante, dentro de las fronteras regionales, el eco de la Reforma de Córdoba sería muy heterogéneo y dependería de los sistemas políticos y sociales en los que resonó.

Argentina: el cogobierno universitario, un principio democrático

En Argentina, los postulados reformistas con respecto al gobierno y la autonomía universitarios dejaron su huella a partir de 1918, pues la amplitud de la Ley Avellaneda (1597 de 1885) permitía que el cogobierno y la autonomía ejercida directamente por la comunidad universitaria fueran incorporados con facilidad en los estatutos de las universidades.²⁴

22 Estos son los cuatro objetivos principales de la Reforma de acuerdo con Augusto Salazar Bondy (1968: 41), que coinciden con los elementos centrales del proyecto de ley universitaria y de las Bases Estatutarias, aprobados por el Primer Congreso Nacional de Estudiantes realizado también en Córdoba el 30 y 31 de julio de 1918 (Portantiero, 1978: 152 y ss.). Tünnermann (2008: 84) desglosa estos objetivos en los diez postulados que fueron desarrollados por los reformistas a partir del *Manifiesto Liminar*:

“1° Autonomía universitaria —en sus aspectos político, docente, administrativo y económico— y autarquía financiera. 2°. Elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad universitaria y participación de sus elementos constitutivos, profesores, estudiantes y graduados, en la composición de sus organismos de gobierno. 3°. Concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras. 4°. Docencia libre. 5°. Asistencia libre. 6°. Gratuidad de la enseñanza. 7°. Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza. Docencia activa y mejoramiento de la formación cultural de los profesionales. 8°. Asistencia social a los estudiantes y democratización del ingreso a la universidad. 9°. Vinculación con el sistema educativo nacional. 10°. Extensión universitaria. Fortalecimiento de la función social de la universidad. Proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales. 11°. Unidad latinoamericana, lucha contra las dictaduras y el imperialismo”.

23 “El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista era muy amplio: implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a ele-

gir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad; la dirección y el gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; la elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etc. Incluso se llegó a recomendar la búsqueda de un mecanismo que permitiera a la universidad su autofinanciamiento (autarquía patrimonial), a fin de evitar las presiones económicas por parte del Estado o de las otras fuentes de ingresos, que en determinado momento podían hacer irrisoria la autonomía formal. Más tarde, y ante las constantes amenazas de parte de las fuerzas públicas, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Con esto, el concepto de autonomía adquirió características que no se dan en otras partes del mundo” (Tünnermann, 2008: 87-88).

24 “El gobierno tripartito fue fácilmente incorporado a la legislación vigente sin necesidad de modificaciones. La normatividad propuesta por Nicolás Avellaneda, y plasmada en la Ley 1595 [sic] de 1885, era tan amplia que no requirió cambios para incorporar a los estudiantes a los cuerpos colegiados de la universidad. Dicha ley dice en su artículo 3:

‘El Consejo Superior se compone del Rector, de los decanos de las Facultades y de dos delegados que estas nombren’. Con lo cual deja librado a la universidad la posibilidad de nombrar estudiantes. Asimismo, para el caso de los consejos directivos, dice la ley en su artículo 5: ‘En la composición de las Facultades entrará a lo menos una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas correspondiendo a la facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares. Todas las Facultades

Sin embargo, entre 1947 y 1955, durante los dos primeros gobiernos peronistas, estos postulados fueron limitados o eliminados de la legislación argentina. Incluso en 1953, la elección del rector de las universidades públicas quedó en cabeza sólo de los decanos, quienes a su vez eran designados por el Poder Ejecutivo.

Los principios reformistas volvieron a ser adoptados en 1955, mediante el Decreto-Ley 477 que resucitó la Ley Avellaneda, pero nuevamente fueron suprimidos entre 1968 y 1974, durante la dictadura conocida como la Revolución Argentina (1966-1973). Luego fueron parcialmente restablecidos en 1974, bajo el tercer gobierno peronista; no obstante, la participación estudiantil quedó reducida a la mitad de la profesoral (30% y 60%, respectivamente), y por primera vez, los trabajadores no docentes fueron incluidos en el cogobierno con un 10% de la representación. A partir de 1976 y hasta 1983, durante otro período de dictadura militar, el cogobierno y la autonomía fueron suprimidos, al tiempo que se realizó una persecución sistemática en contra de los miembros de la comunidad universitaria, considerados como opositores reales, supuestos o potenciales al régimen político-militar imperante. Con el regreso a la democracia en 1983 se restablecen ambos postulados reformistas con algunas variaciones, pues a partir de la Ley de Educación Superior (LES 24251 de 1995), la representación de los docentes no puede ser inferior al 50% del total de los miembros de los cuerpos colegiados (Kandel, 2005: 265-272).

En conclusión, en Argentina, los principios de la Reforma han estado estrechamente ligados a los períodos de vigencia de la democracia política y han constituido una parte consustancial de la misma y, en general, de las reivindicaciones democráticas y republicanas que son su fuente de legitimidad y sentido.

tendrán un número igual de miembros que no podrá exceder de quince'. Esto significa que la ley reserva a los profesores un tercio de participación en el Consejo Directivo, y el resto será completado a criterio de la facultad. Esta misma normativa permite una interpretación que luego fue empleada por los gobiernos de facto, y es que *como mínimo* habrá un tercio de profesores, pudiendo ser todos ellos de ese estamento" (Kandel, 2005: 266).

México: el cogobierno universitario enajenado

En México, la creación de la Universidad Nacional en 1910 definió un escenario muy diferente al argentino en lo relacionado con el gobierno y la autonomía. A pesar de que se pretendía que la universidad fuera una "corporación independiente" (Ordorika, 2006a: 62), la ley que le dio vida designó al ministro de Educación y Bellas Artes como su "jefe", consagrando así una clara relación tutelar y de dependencia con respecto al Poder Ejecutivo; empero, a renglón seguido complementó el gobierno de la institución con el rector, nombrado directamente por el presidente de la República, y el Consejo Universitario. Este quedó constituido, además del rector y los miembros designados por el Poder Ejecutivo, por profesores elegidos por sus pares mediante votación secreta y por estudiantes nombrados por las escuelas, no necesariamente como representantes estamentales. De esta manera, la Universidad Nacional de México nació ligada al régimen de Porfirio Díaz y conservó en sus primeros diez años un espíritu conservador que la mantuvo al margen de las reivindicaciones de los líderes de la Revolución mexicana, frente a cuya intervención, especialmente entre 1914 y 1917, reivindicó la autonomía, entendida como independencia del poder político. La Reforma de Córdoba tuvo primero repercusiones en otras instituciones mexicanas, como en la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí, la cual logró incorporar dentro de sus estatutos los principales postulados reformistas en lo atinente al gobierno y la autonomía.²⁵

25 "En México como en otros países de América Latina el movimiento de los estudiantes de Córdoba de 1918 tuvo una repercusión casi inmediata. La idea de una universidad pública, abierta, independiente y democrática, al servicio de los estudiantes y de la sociedad, fue vista como indispensable, sobre todo frente a un gobierno autoritario y frente a una etapa completamente nueva para el país. Así, en 1923, apenas unos años después de concluido el movimiento social y armado de la Revolución mexicana (1910-1917) y apenas cinco años después de Córdoba, en México aparecía la Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí dotada de 'plena autonomía en su organización científica, técnica y docente', y con la capacidad de administrar sus recursos, nombrar libremente a su rector y gobernarse a través de una Asamblea General y un Consejo Universitario paritario" (Aboites, 2008: 80).

Sólo en 1929, el movimiento estudiantil, después de un largo conflicto que tuvo entre sus puntos centrales la participación de los estudiantes en el gobierno universitario y en el nombramiento de los miembros del cuerpo directivo, consiguió que los poderes Ejecutivo y Legislativo le reconocieran a la Universidad Nacional de México una “autonomía institucional limitada” (ídem, 65). En efecto, la competencia jurídica para el nombramiento del rector pasó del Poder Ejecutivo al Consejo Universitario, el cual debía escogerlo de una terna propuesta por el presidente de la República, al tiempo que la composición de ese órgano colegiado se amplió, dándole más cabida a los representantes estudiantiles, en una proporción igual a la mitad de los profesores, a la organización gremial encarnada en la Federación Estudiantil, que quedó facultada para elegir un estudiante y una estudiante, y a las asociaciones de los egresados. La participación del gobierno se redujo a un delegado de la Secretaría de Educación Pública y, desde luego, al rector. Los estudiantes también comenzaron a intervenir indirectamente en la selección de los directores de las facultades y las escuelas universitarias, mediante el papel activo que les fue atribuido en la conformación de la terna que debía ser enviada al Consejo Universitario para el nombramiento de estas autoridades académicas.

A pesar de estos logros del movimiento estudiantil con respecto a sus reivindicaciones, el presidente y el ministro de Educación conservaron funciones tutelares y de veto en relación con el presupuesto y con todas las decisiones adoptadas por los órganos colegiados. La Universidad Nacional de México, ahora también autónoma, sólo le haría honor a su nuevo apellido y a los reformistas de Córdoba cuatro años después, pero, dentro de un contexto político desfavorable para su funcionamiento, que rápidamente la llevaría a una crisis presupuestal y a recurrir de nuevo al Estado, sacrificando su independencia. El reconocimiento de su autonomía se dio como resultado del desinterés absoluto de la presidencia de la República en relación con su futuro y su funcionamiento, al considerarla como opuesta al proyecto “revolucionario” gubernamental, después de que

sus defensores dentro de la Universidad, entre ellos el rector, Roberto Medellín Ostos, y uno de los docentes más reconocidos en el ámbito académico y político, Lombardo Toledano,²⁶ fracasaran en su intento por imponer en el Primer Congreso de los Universitarios Mexicanos la propuesta del Partido Nacional Revolucionario, consistente en “adoptar el materialismo dialéctico como filosofía rectora de la educación superior mexicana” (ídem, 68).

El 13 de octubre de 1933, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, mediante la cual le otorgó la autonomía plena, pero la privó “del calificativo de ‘Nacional’, puesto que esta no estaba comprometida con los proyectos de educación popular que defendía el Estado” (ídem, 69). Para contrarrestar la separación entre el gobierno y la principal universidad del país, el presidente Lázaro Cárdenas promovería en 1936 un proyecto universitario alterno, por medio del Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, destinados “expresamente a educar a los hijos de obreros y campesinos” (Aboites, 2008: 81).

La Ley Orgánica de 1933 le otorgó a la que otra había sido la Universidad Nacional de México, considerada por la opinión pública como antirrevolucionaria, una autonomía que parecía inspirada en la Reforma de Córdoba, a pesar de que no había pasado por el filtro de la comunidad académica. No obstante, en forma simultánea, la ley castigó a la Universidad retirándole la financiación del Estado, sin asegurarle un

26 Vicente Lombardo Toledano fue uno de los líderes académicos más representativos de la Universidad Nacional de México, abogado, filósofo, político (fundador del Partido Popular en 1948, por el que fue candidato a la presidencia de la República en 1952) y líder sindical socialista (fue secretario general de la Confederación de Trabajadores de México y de la Confederación de Trabajadores de América Latina, y vicepresidente de la Federación Sindical Mundial). Hizo parte del grupo denominado los Siete Sabios de México. Tres años después del Congreso fundó la Universidad Obrera de México, inspirada en las orientaciones que no tuvieron acogida en la Universidad Nacional, a las que se opusieron radicalmente otros miembros de los Siete Sabios que defendían una Universidad pluralista.

patrimonio y un manejo financiero autárquico que le pudiera garantizar su subsistencia.²⁷ En uso de la autonomía, el Consejo Universitario estableció sin ninguna ambigüedad el cogobierno. Mediante el desarrollo normativo interno, materializado en los tres estatutos de 1934, 1936 y 1938, los líderes académicos y políticos que orientaban la Universidad hicieron gala del “conservadurismo liberal” que los caracterizaba, poniendo en evidencia su apertura hacia la democracia política, pero su resistencia hacia el cambio social, y su distancia de los referentes políticos de legitimidad que definieron los reformadores cordobeses. Como lo demostrarían en 1945, la autonomía y el cogobierno sólo fueron un escudo frente a un gobierno y una ideología a los que se oponían, pero no un principio o un postulado que estuvieran dispuestos a defender en cualquier circunstancia frente a la intervención de los poderes políticos, económicos o sociales externos.

27 En virtud de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, el gobierno se descargó de la responsabilidad de su financiación al establecer que su aporte se reduciría a una única donación. El artículo 9° de la ley estableció:

“El fondo universitario se compondrá:

- a) De las cantidades que el gobierno federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente, y
- b) De la suma de diez millones de pesos que el propio gobierno federal entregará a la Universidad en los términos siguientes:

I. Si la Universidad organiza su hacienda propia sobre la base de imponer su capital a fin de gastar solamente los réditos que produzca, el gobierno aportará con ese fin hasta los diez millones de pesos o la parte de ellos que se imponga en cada caso. Si al hacerse una imposición de capital por todo o parte de dicha suma, el gobierno no estuviere en condiciones de entregarla en efectivo, podrá entregar obligaciones especiales pagaderas en un plazo no mayor de cuatro años, y

II. Durante los meses del año de 1934 que transcurran antes de que esté realizada la imposición anterior, el gobierno entregará mensualmente la suma proporcional que corresponda al pago de los diez millones de pesos en cuatro años. Si durante el mismo año hubiere imposiciones parciales, se descontará su monto, a prorrata de cada exhibición mensual. Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”. Estos recursos eran totalmente insuficientes para el funcionamiento futuro de la Universidad.

La Universidad Autónoma de México terminaría definiendo su sentido alrededor de un proyecto de educación superior y de nación opuesto al del partido de gobierno.

El cogobierno y la autonomía, que durarían doce años, se fundamentaron en la organización de la Universidad alrededor y en función de la comunidad académica: el Consejo Universitario fue conformado de acuerdo con un criterio paritario entre los profesores y los estudiantes, que incluía los cargos directivos, de tal manera que por cada director de escuela participaba un presidente de la asociación de estudiantes en la respectiva unidad académica y por cada representante profesoral, uno estudiantil. Además se conservó la participación de un delegado de la organización gremial de los estudiantes. El rector, “jefe nato de la Universidad”, era nombrado por el Consejo Universitario en virtud de una mayoría absoluta de votos en escrutinio secreto y su designación podía ser revocada por solicitud de un número determinado de consejeros, que varió de 1934 a 1938;²⁸ incluso, en el Estatuto de 1934, los dos tercios de la Junta de Profesores Jefes de Grupo podían solicitar la revocatoria, siempre y cuando fuera aprobada al menos por los dos tercios de los votos computables.

En el caso de los directores de las facultades o escuelas, el Estatuto de 1934 establecía un mecanismo propio de la organización tradicional, en función del cual el Consejo Universitario tenía la facultad de designarlos de acuerdo con la propuesta del rector, quien sólo podía escoger los candidatos entre los seis profesores más antiguos, menores de 65 años. Ante la presión de la comunidad académica, esta disposición fue cambiada en 1936, para otorgarle a las academias de cada facultad o escuela la potestad de proponerle una terna al Consejo Universitario. Estas academias estaban conformadas por un número igual de profesores y alumnos que debía representar al menos la mitad más uno

28 En 1934 se exigía que la revocación fuera solicitada al menos por quince consejeros y en 1936 y 1938 por un tercio de los votos computables.

de los miembros de la respectiva facultad o escuela. Tales cuerpos democráticos y colegiados tenían funciones tan importantes para la vida universitaria como las de aprobar los planes de estudio, antes de que el rector los sometiera a la consideración del Consejo Universitario; formular los reglamentos específicos de cada facultad o escuela; aplicar las medidas disciplinarias a los profesores y los alumnos; o conceptuar sobre las decisiones del rector y del Consejo que pudieran afectar sus unidades académicas.

Dentro de las grandes universidades latinoamericanas, estos estatutos fueron los que materializaron con más precisión los postulados de la Reforma de Córdoba en lo relacionado con la organización del gobierno universitario; sin embargo, no sucedió lo mismo con el sentido que se le debía dar a la universidad. En la década del treinta, la Universidad Autónoma de México estaba orientada por una concepción de la institución como productora y transmisora de un conocimiento que se suponía social y políticamente neutro, y como reproductora de una cultura que se consideraba como universal, sin otro compromiso con la sociedad o con el país que el de “extender los beneficios de la cultura” o el de “poner la cultura al servicio de la colectividad”.²⁹ Lo más lejos que se llegó, ante la acusación insistente de estar de espaldas a las necesidades de la mayoría de la población mexicana, fue a incluir en el Estatuto de 1938,

29 Este tipo de referencias sólo fueron incluidas en el último estatuto. Los de 1934 y 1936 decían en su orden:

“Artículo 1°. La Universidad Nacional de México es una Institución que tiene como misión exclusiva la de impartir educación superior y organizar investigación científica, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura”.

“Artículo 1°. Es misión fundamental de la Universidad Nacional Autónoma de México:

1. Contribuir al enriquecimiento de la cultura;
2. Transmitir el saber, y
3. Poner la cultura al servicio de la colectividad”.

Como puede observarse, la Universidad era netamente autorreferencial y su aporte a la sociedad sólo obedecía a la producción y transformación de un conocimiento que era considerado como neutro y universal, y en tal medida aplicable a la realidad nacional.

dentro de la caracterización de la personalidad y los fines de la Universidad, una autodefinición como “comunidad de cultura al servicio de la sociedad”.

La autonomía y el cogobierno terminarían en 1945, como consecuencia de la división de la comunidad universitaria después de la elección, en 1942, de Rodolfo Brito Foucher como rector de la Universidad Autónoma de México.³⁰ Brito Foucher era un líder académico conservador, antiguo presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios, conocido por haber sido promotor de grupos armados de derecha en la década anterior. En la rectoría utilizó los medios institucionales y no institucionales a su alcance, desde la organización de pandillas armadas para atemorizar a sus opositores hasta el cambio de los procedimientos para elegir a los representantes estudiantiles y profesoriales, con el propósito de imponer sus orientaciones autoritarias sobre la Universidad y de nombrar como directores de las facultades y escuelas a académicos que le fueran afines políticamente.

En contra de tales medidas reaccionó en primer lugar la Escuela Nacional Preparatoria, mediante la declaratoria de una huelga que fue seguida por las escuelas de Derecho y Veterinaria, y que en poco tiempo se extendió a toda la Universidad. Los enfrentamientos entre los partidarios y los opositores del rector no sólo ocasionaron heridos y un muerto, sino la renuncia, como manifestación de protesta contra la dirección de la Universidad, de profesores muy representativos de las escuelas de Derecho y Medicina. En 1944, Brito Foucher se retiró de la rectoría, presionado por el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, pero dejó a la Universidad políticamente fragmentada. La división llegó hasta tal punto que los opositores crearon el Directorio Universitario, un cuerpo colegiado paralelo al Consejo Universitario. Ambos eligie-

30 Ordorika (2006a: 80 y ss.) realiza una síntesis analítica ilustrativa del conflicto generado por la elección de Brito Foucher a la rectoría de la Universidad Autónoma de México y de sus secuelas sobre el gobierno de la institución, las cuales se extienden hasta la actualidad.

ron rector, el primero a Manuel Gual Vidal y el segundo a José Aguilar Álvarez. Para solucionar el conflicto entre las dos facciones, sin tener en cuenta la autonomía reconocida desde 1933, los dos grupos le solicitaron el reconocimiento institucional al presidente de la República, quien decidió formar una Junta de Exrectores, desde luego, sin la presencia de Brito Foucher, o Junta de Avenimiento, la cual reorganizó la Universidad, nombró a Alfonso Caso como rector y creó las condiciones para la expedición de una nueva ley orgánica.

Las bases aprobadas por la Junta de Exrectores para el gobierno provisional de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde lo nacional volvió a primer plano, comprendieron el diseño de una estructura institucional que acercaba a la institución nuevamente al gobierno y en general al Estado, pero al costo de enajenar definitivamente el cogobierno por parte de la comunidad universitaria y de “domesticar” la autonomía (Aboites, 2008: 82). Al rector se le otorgó la potestad de nombrar discrecionalmente a los directores de las facultades y escuelas que cumplieran con unos requisitos mínimos establecidos por la Junta, mientras la elección de los representantes profesoraes se volvió indirecta y la de los estudiantiles quedó restringida a los alumnos de penúltimo año de las carreras o de último año en la escuelas Preparatoria y de Iniciación Universitaria. El rector, los directores, un representante estudiantil y otro profesoral de cada facultad, más uno de los trabajadores conformaron el consejo constituyente encargado de expedir el estatuto de la Universidad.

Previamente, la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, expedida en 1945, colocó una Junta de Gobierno por encima del Consejo Universitario, compuesta por quince miembros elegidos por este, mediante un sistema complejo que además permitió reemplazar anualmente un miembro, después de los primeros cinco años de funcionamiento de la Junta. Asimismo, concentró en este organismo colegiado y en el rector las principales funciones académicas y administrativas, y relegó al Consejo Universitario a cumplir tareas técnicas. Verbigracia, la Junta quedó en-

cargada del nombramiento del rector y de los directores de las escuelas y facultades, a partir de una terna propuesta por el primero, sin la participación de la comunidad académica, previo concepto de los denominados consejos técnicos. Como afirma Ordorika (2006a: 85 y ss.), la solución encontrada para superar la crisis despolitizó a la Universidad en las bases de las facultades y las escuelas, para politizarla en las élites académicas que la gobernaron en una evidente simbiosis política con el PRI o con el partido de gobierno, la cual sólo vino a resquebrajarse con las movilizaciones estudiantiles de 1968 y con la Masacre de Tlatelolco. En México, a diferencia de Argentina, el cogobierno y la autonomía connaturales a la Reforma de Córdoba tuvieron para las élites académicas un carácter instrumental y, por consiguiente, fueron negociables con el poder político, a pesar de que el movimiento estudiantil y un sector minoritario del profesorado en ningún momento dejaron de reivindicarlos como principios básicos para la existencia de la universidad pública. El sentido de la Universidad fue definido dentro de un juego complejo de afinidad y oposición con el gobierno nacional.

Chile: la vida efímera del cogobierno universitario

En Chile, a partir de los años veinte, los postulados de la Reforma de Córdoba fueron incorporados específicamente en las reivindicaciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), pero no tuvieron mayor acogida dentro del profesorado.³¹ Desde 1931

31 “También en Chile los sismógrafos juveniles registran los acontecimientos que conmueven al mundo en esa hora, por añadidura, la Reforma de Córdoba envía sus destellos y la atención de los estudiantes chilenos se posa brevemente sobre aspectos académicos. En 1920, al convocar la FECH a sentar las bases de una organización de todo el estudiantado del país, sigue siendo la ‘cuestión social’ la preocupación básica de los jóvenes. Con todo, surge un voto explicando que la nueva organización ‘luchará por obtener la representación de los estudiantes en los organismos directivos de enseñanza’. Sin embargo, el anhelo reformista no choca como en Córdoba y Lima, contra una universidad clerical, sino contra

hasta los años de la Reforma Universitaria chilena, comprendidos entre 1967 y 1970, la participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad de Chile fue muy limitada. La máxima representación que llegaron a tener en el Consejo Universitario fue la de tres estudiantes invitados con voz, pero sin voto. No obstante, en 1931 fueron llamados temporalmente a elegir decanos, en ocasión del derrocamiento del dictador Carlos Ibáñez Campo (1927-1931), y en 1932 grupos estudiantiles, tanto de izquierda como de la democracia cristiana, intentaron impulsar una reforma que incluía el cogobierno, en la cual los egresados tenían una representación equivalente a la mitad de la estudiantil y a la cuarta parte de la profesoral. Además, como afirmación integral de la autonomía, frente a las intervenciones de las fuerzas armadas, declararon los recintos universitarios como inviolables. Las pretensiones de los estudiantes fueron rechazadas por la mayoría de los docentes y por un diario como *El Mercurio*; los primeros las consideraron como ilusorias y contrarias a la meritocracia que en teoría debía prevalecer en la academia, y el segundo estimó que las propuestas atentaban contra “la autoridad y disciplina y que la inviolabilidad de los recintos académicos convertiría a la Universidad en un centro revolucionario al margen de la ley” (Scherz, 1990: 206).³²

una plenamente liberal y laica. De allí tal vez que el interés reformista se enfríe y se convierta luego en acción política intensa, al extremo de formar en 1921 el Soviet de los Estudiantes, entrando en pugna con el presidente Alessandri, quien trata de dividirlos” (Scherz, 1990: 205-206).

El 20 de junio de 1922, la FECH incluye como primer punto de la resolución tomada por su Asamblea General el siguiente: “1° Autonomía de la universidad. La organización de la universidad debe generarse en los que actualmente la constituyen, alumnos y profesores, y de aquellos que habiendo pasado por sus aulas mantienen con ella vínculos constantemente renovados. En consecuencia, la asamblea declara que los consejos directivos deben ser la expresión de la voluntad libre de todos los universitarios: alumnos, profesores y diplomados. Cada una de estas entidades debe tener en dichos consejos una representación proporcional” (FECH, 2008: 202).

32 A partir de la p. 202 de este artículo, Scherz realiza una síntesis del cogobierno en Chile que sirve como referencia para esta parte del texto.

Como afirma Cox (1990: 72), antes de 1967, los únicos que participaban en las consultas para el nombramiento de los decanos y el rector de la Universidad de Chile por parte del presidente de la República³³ eran los profesores ordinarios, extraordinarios y contratados. El Consejo Universitario estaba compuesto exclusivamente “por el rector, los decanos de las Facultades, el secretario general, los directores generales de Educación Secundaria y Primaria y los consejeros designados por el presidente de la República” (ídem). En consecuencia, aunque la Reforma de Córdoba había tenido efectos sobre las reivindicaciones estudiantiles, no había sucedido lo mismo con la organización institucional de la principal universidad de Chile.

Los cambios comienzan a darse con el ascenso político de los movimientos que confluían en la Unidad Popular a finales de los años sesenta. Las protestas para solicitar una reestructuración a fondo de las universidades chilenas empiezan en 1966 en la Universidad Católica de Valparaíso; sin embargo, en ese mismo año la Convención de la FECH, dominada por la Democracia Cristiana, rechazó la idea del cogobierno (Carretón y Martínez, 1985: 17 y ss.), la cual, además, fue derrotada en el plebiscito hecho por la misma organización estudiantil al año siguiente.

No obstante, en la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile se gestó de hecho una reforma radical de las formas de gobierno que terminó movilizándolo a toda la comunidad académica de dicha institución. El 12 de junio de 1968 los estudiantes firmaron un acta de acuerdo con el rector para realizar la Reforma Universitaria y el mismo año se hizo un referendo sobre la misma en el que participaron estudiantes y profesores. Se inició así un largo proceso que terminaría con la aprobación de un nuevo estatuto dos años después. Con anterioridad, el Poder Legislativo le había

33 El presidente era el patrono estatutario de la Universidad y el ministro de Educación lo secundaba como vicepatrono. Uno de los dos aprobaba las decisiones más importantes del Consejo Universitario.

otorgado un piso legal a las transformaciones en curso, mediante la expedición de la Ley 17200 de 1969, que creó un Consejo Superior Provisional con amplia participación profesoral y estudiantil, y le otorgó la función de elaborar el nuevo estatuto.

La reforma incluyó importantes puntos académicos, como el de la creación de departamentos que reemplazaban la tradicional figura de los catedráticos, la institucionalización de la carrera docente o la separación de las funciones administrativas y académicas, concentradas hasta ese momento en los catedráticos (Jadresic, 2002: 62-63); sin embargo, su aspecto central fue el del cogobierno, como parte esencial de la autonomía universitaria. Tradicionalmente los estatutos de la Universidad de Chile habían prohibido la participación de los estudiantes en el nombramiento de los directivos y, como vimos, habían limitado la de los profesores; el Estatuto del setenta, por el contrario, estableció que los profesores tuvieran una representación en el principal órgano legislativo del 65%, los estudiantes del 25% y los empleados no docentes del 10%, y que la misma ponderación rigiera para la elección de las autoridades universitarias. En consonancia, definió una estructura gubernamental compuesta por los claustros como poder electoral (aunque la designación del rector electo siguió en cabeza del presidente de la República), el Consejo Normativo Superior, como poder legislativo, y el rector como cabeza del poder ejecutivo.

La vida del cogobierno y de la autonomía universitaria derivada de él fue efímera. El Decreto-Ley 50 de 1973, expedido bajo la dictadura de Pinochet, estableció una intervención directa y abierta del Poder Ejecutivo en el nombramiento de las autoridades universitarias y en el gobierno de las mismas. Además, el régimen militar inició una persecución sistemática contra los miembros de la comunidad universitaria favorables a la Unidad Popular y al gobierno de Allende, que trajo como consecuencia centenares de asesinatos, desapariciones y exilios, y la imposición de una cultura de conformismo y adaptación política a la dictadura dentro del

profesorado,³⁴ el cual, sin embargo, en la última etapa del gobierno militar y en la transición hacia la democracia política logró hacer una resistencia silenciosa que permitió recobrar elementos de cogobierno dentro de las universidades. En 1981, la organización autoritaria empezó a ser matizada con una serie de normas que buscaron darle una mayor institucionalidad al gobierno universitario. No obstante, algunos principios que se establecieron tenían una orientación claramente autoritaria: la prohibición tajante de la participación de los estudiantes en la elección de los directivos, la imposición de juntas directivas que le otorgaban la dirección de la Universidad a personas extrañas a la comunidad académica y la existencia de una normatividad transitoria que le permitía a Pinochet seguir nombrando al rector. Al contrario de lo sucedido en Argentina, el retorno a la democracia política no marcó el regreso de los postulados de Córdoba, sino la adecuación de las normas al nuevo contexto político. En Chile, el cogobierno y la autonomía quedaron indeleblemente vinculados a un imaginario que los relegaba a un pasado de izquierda irrepetible y al sentido que le había querido imprimir el gobierno de la Unidad Popular al rumbo de la nación.

Colombia y Brasil: la heteronomía y el cogobierno frustrado

En Colombia y en Brasil, la cultura política impidió que los postulados de Córdoba fueran institucionalizados y que moldearan las formas de gobierno universitario. No obstante, en ambos casos, el movimiento estudiantil y profesoral logró consagrarlos parcialmente como fundamen-

34 “El contexto político en que se suceden los hechos, sin embargo, impide en este período a los académicos ejercer la presión necesaria para una modificación de la situación, reaccionando en cambio con retraimiento, conformismo y anomia ante las condiciones existentes. Brunner ha caracterizado este conformismo adaptativo de los académicos como, “Un tipo de adaptación que combina un bajo nivel de identificación con las metas culturales y un alto grado de conformidad con los medios institucionales” (Cox y Courard, 1990: 83).

tos de una autonomía restringida y como referentes de una legitimidad siempre contestada por los partidos políticos o la burocracia estatal. A finales del siglo XIX, la Universidad Nacional de Colombia terminó involucrada en el conflicto bélico y político entre los radicales y los regeneradores, como parte del proyecto de Estado y de nación de aquellos. El triunfo político de La Regeneración y la derrota militar de los liberales en la guerra de los Mil Días (1899-1902) supeditaron académicamente a la Universidad a la doctrina católica, la fragmentaron y la convirtieron en un apéndice del Poder Ejecutivo durante la hegemonía conservadora. A pesar de ello y en oposición al carácter confesional y heterónimo que adquirió toda la educación superior pública, el Congreso de Estudiantes realizado en Ibagué en 1928 y liderado por liberales y socialista, adoptó los postulados de Córdoba como núcleo de sus reivindicaciones.³⁵ Sólo el retorno de los liberales al control del Estado permitió la reestructuración y unificación de la Universidad, específicamente durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938).

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia (Ley 68 de 1935) reorganizó y reorientó la vida académica de la institución, dis-

puso la construcción de la ciudad universitaria y transformó las formas de gobierno que había establecido el Decreto 167 de 1881. En virtud de este, el Poder Ejecutivo nombraba al rector, a los principales funcionarios e incluso a los profesores, a partir de ternas propuesta por un Consejo Académico de doce miembros, nombrados también por el gobierno nacional (Jaramillo Uribe, 1994: 326). La nueva ley conformó un Consejo Directivo compuesto por nueve miembros, de los cuales dos eran representantes profesoraes, dos representantes estudiantiles, dos representantes del gobierno nacional, un representante de los decanos, el rector y el ministro de Educación, que lo presidía. El rector, a su vez, era nombrado por el Consejo Directivo de una terna presentada por el presidente de la República, mientras los decanos eran nombrados por el mismo Consejo, pero de una terna elaborada por el rector.³⁶ La ley también institucionalizó los consejos estudiantiles de las facultades y la asamblea de los consejos, que era la encargada de nombrar los representantes de los estudiantes al Consejo Directivo. De esta manera, la autonomía administrativa y académica era bastante relativa y estaba muy distante de los postulados cordobeses, aunque la intención de los poderes Ejecutivo y Legislativo de vincular la Universidad a la nación era clara.

35 "Al terminar el Congreso Estudiantil de Ibagué en 1928, el comité ejecutivo de la Federación de Estudiantes, compuesto por Carlos Lleras Restrepo, Diego Luis Córdoba y José Francisco Socarrás resumía en los siguientes puntos las aspiraciones del movimiento estudiantil: 1) libertad de cátedra; 2) libertad de asistencia de los alumnos a los cursos; 3) elaboración de programas anuales y actualización periódica de ellos; 4) exámenes orales y escritos ajustados a los programas; 5) si la tercera parte de los alumnos de un curso invita a una persona a dictar conferencias sobre determinada materia, el curso debía autorizarse; 6) no bastaban las clases ordinarias y las conferencias magistrales. Junto a estas deberían organizarse seminarios de investigación; 7) las cátedras deberían otorgarse por medio de concursos; 8) representación estudiantil en el seno del Consejo Directivo de la Universidad en proporción de una tercera parte y elección directa de estos representantes por los estudiantes; 9) universidad autónoma y elección de sus órganos de gobierno por los componentes de ella. El programa estudiantil incluía también un amplio esquema de reformas sociales: campaña contra el alcoholismo, liberación de la mujer, cursos de educación sexual en los establecimientos educativos y elevación del nivel de vida de las clases trabajadoras" (Jaramillo Uribe, 1994: 330).

En 1950, el gobierno conservador de Laureano Gómez vuelve a intervenir a la Universidad Nacional, mediante el uso de las facultades extraordinarias del estado de sitio. Expide el Decreto 3708 de ese año, que cambia la composición del Consejo Directivo al reducir la participación de los profesores y los estudiantes a un representante, eliminando en el caso de estos últimos la votación indirecta, para reemplazarla por el criterio de escoger al alumno de último año con el mejor promedio de notas.³⁷ Ade-

36 Los consejos de las facultades estaban a su vez compuestos por el decano, dos representantes de los profesores y dos de los estudiantes, pero uno de ellos debía ser un docente.

37 "Artículo 1°. El Consejo Directivo de la Universidad Nacional se compondrá de siete miembros, así; el Ministro de Educación, que será su Presidente; el Rector de la

más, suprime los consejos estudiantiles. Los años de heteronomía gubernamental absoluta se extienden con la promulgación del Decreto Legislativo 0136 de 1958, por parte de la Junta Militar. En el artículo 1 se afirma que la Universidad es una “entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica, que tiene por objeto alcanzar los altos fines de la cultura mediante el estímulo y la exaltación de los valores en que se basa la civilización cristiana”, lo cual, de entrada, negaría la autonomía proclamada. Adicionalmente, le agrega nuevos miembros al Consejo Directivo, que denomina Consiliatura: el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un ex rector como delegado del Consejo Superior Permanente de Educación, un delegado de las asociaciones y corporaciones nacionales elegido por los representantes de las mismas en los dos consejos mencionados con anterioridad, un delegado de la Iglesia elegido por el “ilustrísimo” arzobispo de Bogotá y un delegado de los padres de familia. Aunque vuelve a establecer la elección indirecta para el representante estudiantil y le atribuye una amplia gama de funciones al Consejo Académico, conformado integralmente por miembros de la comunidad universitaria, la Consiliatura monopoliza los nombramientos principales, las decisiones definitivas más relevantes para la Universidad y adquiere un nuevo poder de veto sobre las resoluciones adoptadas por cualquier órgano directivo de la institución. Como afirma Carol Villamil (2001: 107-108): “El Decreto permitía la participación del rector en este órgano [la Consiliatura] con voz pero sin voto. Este hecho, unido a la participación de la Iglesia, a la instau-

ración de una Capellanía y a la disminución de la representación estudiantil y profesoral, despertaron el rechazo de la comunidad universitaria”. La norma elevó al rango de ley orgánica las reformas que habían sido introducidas por el gobierno conservador en 1950, e incluso varios de los miembros del gabinete de Laureano Gómez participaron en su elaboración. Sin embargo, volvió a institucionalizar la asamblea y los consejos estudiantiles como organismos de representación del alumnado, los cuales se convertirían en los años siguientes en el núcleo del movimiento estudiantil y en los principales voceros de las reivindicaciones contenidas en la Reforma de Córdoba (Ruiz, 2002: 91).

Los años sesenta del siglo XX se caracterizaron por el despertar, el fortalecimiento y la politización del movimiento estudiantil alrededor de los consejos estudiantiles y de la FUN (Federación Universitaria Nacional), y por las huelgas y paros que protagonizaron durante los primeros gobiernos del Frente Nacional. La presión estudiantil condujo a una nueva reforma del régimen orgánico de la Universidad Nacional, mediante la Ley 65 de 1963, que amplió la participación estudiantil en los órganos de gobierno y reforzó la autonomía y legitimidad de las universidades públicas.³⁸ Empero, los avances logrados por los estudiantes con respecto a la Reforma de Córdoba fueron bastante limitados. La ley definió la autonomía universitaria, aunque excluyó de ella cualquier alusión al gobierno de la institución o al nombramiento de los directivos.³⁹ Asimismo, amplió la representación de los estudiantes a dos miembros del Consejo Superior, elegidos en forma indirecta, que además, por primera vez,

Universidad, que será su Vicepresidente, y cinco Vocales elegidos para un período de dos años, así; dos por el Gobierno Nacional, que deberán ser personas que hayan desempeñado el cargo de Ministro o de Rector o Decano o profesor universitario; uno de las mismas calidades, elegido por los Decanos de las Facultades y Escuelas que constituyen la Universidad; un profesor, elegido por los profesores de la Universidad, y un estudiante, cuyo período será sólo de un año. Este puesto lo ocupará el universitario de último año que haya obtenido en su carrera las más altas calificaciones.

Parágrafo. La representación estudiantil le corresponderá, alternativamente, a cada una de las Facultades de la Universidad, de acuerdo con la antigüedad de las mismas”.

38 “La Ley 65 es tal vez el único caso de una ley concerniente a la educación superior, que se puede considerar como producto de la capacidad de presión y de las propuestas del movimiento estudiantil” (Lucio y Serrano, 1992: 59).

39 “Artículo 4°. La autonomía que en esta Ley se consagra, es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios, dentro de la órbita constitucional y legal, y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos”.

tendrían voz y voto en el Consejo Académico; creó el Consejo Superior Estudiantil (CSE), que en los años siguientes sería la instancia de articulación del movimiento estudiantil;⁴⁰ incluyó en el máximo órgano colegiado de la Universidad un representante de los ex alumnos y reemplazó el de las asociaciones y corporaciones nacionales por un delegado de las academias nacionales. Finalmente, le otorgó al Consejo Superior la facultad de nombrar directamente al rector sin intervención del Poder Ejecutivo, aparte de la que ya se daba con la participación de dos ministros entre los miembros del máximo órgano colegiado de la Universidad.

La nueva ley orgánica no disminuyó la intensidad de las protestas estudiantiles y de los enfrentamientos con el gobierno, los cuales, por el contrario, tendieron a agudizarse con el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quien fue saboteado por los estudiantes dos veces en el campus de la Universidad Nacional de Colombia, una como candidato y otra como presidente de la República (Lucio y Serrano, 1992: 71-72).

Las posiciones políticas se radicalizaron, tanto por parte del gobierno como del movimiento estudiantil, en el cual proliferaron organizaciones de izquierda, cerradas sobre sus propias ideologías, que lo condujeron a la fragmentación. Después de la presentación del Informe Atcon sobre las universidades latinoamericanas en 1961, los estudiantes vieron cómo el tema de la educación superior empezaba a romper las fronteras de los Estados nacionales y a ser definido desde centros de poder político y económico externos o transnacionales. El sabotaje a Lleras Restrepo en su calidad de presidente, como consecuencia de una actitud provocado-

ra del mismo, llevó a la disolución del Consejo Superior Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia, a la suspensión de la representación estudiantil en el Consejo Superior, a la represión de la FUN y a los cierres temporales, pero frecuentes, de las principales universidades públicas del país (Ruiz, 2002: 209-210). El gobierno nacional aprovechó la reforma constitucional y administrativa de 1968 para convertir las universidades estatales en establecimientos públicos, a sus rectores en sus delegados y para organizar el sector educativo de acuerdo con una lógica totalmente centralizada y dependiente de la Presidencia de la República.⁴¹

La persecución a la FUN y la restricción de la autonomía universitaria no desanimó al movimiento estudiantil, que después de la crisis de la segunda mitad de la década del sesenta se reagrupó. Las movilizaciones intensas en todo el país durante 1971 llevaron al cierre casi permanente de la mayor parte de las universidades públicas, entre ellas la Universidad Nacional de Colombia, y algunas privadas; pero también a la revitalización del movimiento estudiantil, en medio de sus divisiones ideológicas. Entre el segundo y el tercer Encuentro Nacional Universitario, realizados en Bogotá y Palmira en marzo y abril de 1971, respectivamente, fue aprobado el Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil, el cual, por primera vez en Colombia, contemplaba la idea cordobesa del cogobierno como fundamento de la autonomía universitaria. En el primer punto del programa se exigía la abolición de los consejos superiores y su sustitución por órganos de gobierno conformados por tres estudiantes, tres profesores, el rector, con voz pero sin voto, y un representante del Ministerio de Educación; además, proponía la

40 "Artículo 24. En cada Facultad o escuela existirá el Consejo Estudiantil, que llevará la representación y vocería del respectivo estudiantado estará integrado por un representante de cada uno de los cursos mediante elección por mayoría de votos.

"La Asamblea Estudiantil estará constituida por la reunión de los Consejos Estudiantiles de la Universidad.

"El Consejo Superior Estudiantil será el representante permanente de la Asamblea Estudiantil y estará integrado por un representante de cada consejo Estudiantil".

41 "Desde la perspectiva de la reforma administrativa de 1968, sistematización significa reunificación en manos del Ejecutivo; todos los institutos son dirigidos por agentes del Gobierno, todos evolucionan con el decreto hacia mecanismos de participación puramente formal[es], mediante la transformación de sus juntas directivas en organismos meramente consultivos, donde se ha tomado la precaución de que la mayoría de sus miembros sean a su vez agentes directos del Ejecutivo o fácilmente controlables por este" (Lucio y Serrano, 1992: 73).

conformación de una comisión integrada por tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación para preparar un proyecto de ley orgánica de las universidades.⁴² El programa y la posición del entonces ministro de Educación, Luis Carlos Galán Sarmiento, de ampliar la autonomía y la participación de la comunidad académica en el gobierno universitario, llevó a que en la Universidad Nacional de Colombia y en la de Antioquia se conformaran consejos provisionales universitarios, de acuerdo con la composición acordada entre el gobierno nacional y el movimiento estudiantil: el ministro de Educación o el rector, cuatro

decanos, dos estudiantes, dos profesores y un ex alumno. No obstante, el cogobierno sólo duró unos pocos meses, pues fue instalado en la Universidad Nacional en noviembre de 1971 y en la Universidad de Antioquia en enero de 1972, e interrumpido a fines de mayo por parte del nuevo ministro de Educación, Juan Jacobo Muñoz, quien lo declaró ilegal, mediante los decretos 856 y 886 de mayo de 1972 (Pardo y Urrego, 2003), y revalidó las normas que habían sido adoptadas durante el estado de sitio, especialmente el Decreto 1259 de 1971, el cual no sólo devolvía a las universidades a la heteronomía de los años sesenta, sino que además les otorgaba a los rectores facultades extraordinarias, como si fueran pequeñas réplicas del presidente de la República durante los estados de excepción. El proyecto de ley elaborado por Luis Carlos Galán, que ampliaba la representación profesoral y estudiantil en los cuerpos colegiados de la Universidad sin acoger la idea del cogobierno, no llegó al segundo debate en el Congreso.

Durante toda la década del setenta, la universidad pública colombiana estuvo al vaivén de los conflictos internos y del tratamiento policivo y militar de la protesta estudiantil por parte del gobierno nacional. A comienzos de la década siguiente, durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala, en medio de un mandato caracterizado por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y por la criminalización de la acción colectiva de los movimientos populares, se realizó una nueva reforma de la educación superior, denominada “postsecundaria” en las normas (decretos 80 y 81 de 1980), que reorganizó el conjunto del sistema y estableció un nuevo régimen orgánico para la Universidad Nacional de Colombia (Decreto 82 de 1980). En esta legislación desaparecieron los objetivos de corte político destinados a promover los proyectos del Estado nacional y comenzaron a prevalecer los de orden técnico, inspirados básicamente en preocupaciones financieras y fiscales, relacionadas con el gasto público y con las exigencias de los organismos crediticios transnacionales. La nueva estructura de la educación superior flexibilizó el tránsito de los estudiantes entre las instituciones técnicas y tecnológicas y

42 En uno de los pocos análisis realizados sobre el movimiento estudiantil de 1971, Pardo y Urrego (2003) resumen de la manera siguiente los puntos principales del Programa Mínimo: “1. Abolición de los Consejos Superiores Universitarios, en los cuales tenían representación los gremios y el clero, y sustitución por un organismo conformado por tres estudiantes, tres profesores, el rector (sin voto) y un representante del Ministerio de Educación.

”Conformación de una comisión (tres estudiantes, tres profesores y un representante del Ministerio de Educación) para estudiar un proyecto de Ley Orgánica de las Universidades.

”Establecimiento de un sistema democrático para la elección de autoridades universitarias en los establecimientos públicos y privados.

”2. Cumplimiento de la asignación del 15 por ciento como mínimo del presupuesto total de educación para la Universidad Nacional. Además control oficial para las universidades privadas, congelación de matrículas y suspensión de las cláusulas lesivas a la nación colombiana contenidas en los contratos de las universidades con agencias internacionales.

”3. Conformación inmediata de una comisión (tres estudiantes, tres maestros y un representante del Ministerio de Educación) que debía estudiar el carácter rector de la Universidad Nacional en la educación superior, liquidación del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), financiación estatal y adecuada de la educación superior, investigación científica financiada exclusivamente por la nación y planificada por investigadores nacionales, revisión de todos los contratos celebrados con entidades extranjeras. El informe debería ser aprobado previamente por un Encuentro Nacional Universitario y puesto en marcha por el gobierno.

”4. Retiro definitivo de la Universidad del Valle y ruptura con la Fundación para la Educación Superior (FES).

”5. Legalización del derecho a crear organizaciones gremiales en cualquier tipo de establecimiento educativo.

”6. Reapertura de la Facultad de Sociología de la Universidad Javeriana” (Pardo y Urrego, 2003).

El Programa Mínimo de 1971 también es analizado por Isabel Hernández Arteaga (2007).

las universitarias, y de unas a otras, pero también los requisitos para la formación de centros educativos privados, al tiempo que endureció las formas de control sobre las instituciones públicas (Lucio y Serrano, 1992: 194 y ss.). Mediante las disposiciones de la reforma, Colombia se encaminó hacia un modelo de ampliación de cobertura fundamentado en una baja inversión estatal y en una proliferación de instituciones privadas de mediana y baja calidad académica.

Los órganos de gobierno de la Universidad Nacional de Colombia empezaron a tomar el perfil que tienen en la actualidad. En el Consejo Superior, sustituto de la Consiliatura, conservaron la presencia los dos ministerios, el de Hacienda y el de Educación, al lado de un representante profesoral y otro estudiantil, un decano, un egresado, un ex rector y el rector con derecho a voz, pero sin voto. Los demás miembros desaparecieron, incluidos los representantes de la Iglesia y de los padres de familia. En virtud de la reforma administrativa de 1968, el rector siguió siendo nombrado por el presidente, pues la universidad continuó siendo definida como un establecimiento público, mientras los decanos fueron nombrados por el Consejo Superior de una lista de cuatro nombres presentada por el rector. La década del ochenta conllevó largos cierres de la Universidad Nacional de Colombia y un evidente desgobierno de la misma, en medio de la heteronomía política en su dirección con respecto al gobierno nacional.

La reforma constitucional de 1991 consagraría la autonomía universitaria y abriría las puertas para que la Universidad lograra una mayor independencia académica, administrativa y financiera. Así quedó establecido en la Ley 30 de 1992, relacionada con el servicio público de la educación superior y con el conjunto de las universidades públicas, y en el decreto 1210 de 1993, en lo atinente a la Universidad Nacional de Colombia. La autonomía se amplió en los diversos ámbitos institucionales, con excepción del gobierno universitario, ya que en el Consejo Superior los representantes de la comunidad académica quedaron limitados a uno estudiantil, uno profesoral y al miembro del Consejo Académico, aunque la mayoría de las

veces haya sido elegido un decano afín al rector de turno, al lado del ministro o el viceministro de Educación, dos miembros designados por el presidente de la República, un ex rector y un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). No obstante, el Consejo Superior recobró la facultad de nombrar directamente al rector.

Como puede observarse en esta rápida síntesis, en Colombia los postulados de Córdoba siempre fueron un referente lejano con relación a las instituciones que reglamentaron el gobierno universitario, pues la cultura política estuvo permanentemente limitada por el tipo de democracia restringida que imperó en el país, dentro de la cual, la simple idea de cogobierno resultaba insurreccional. Las transformaciones introducidas por la Constitución de 1991 no modificaron sustancialmente la concepción sobre el gobierno universitario, e incluso, en lo referente a la composición del Consejo Superior, implicaron un retroceso con respecto a los postulados de Córdoba, ante la desconfianza que las fuerzas políticas hegemónicas en el país desarrollaron frente a la comunidad académica de las universidades públicas, debido a la autonomía académica de instituciones como la Universidad Nacional, que le permitió tener una distancia crítica frente al gobierno central; a la politización hacia la izquierda de las organizaciones estudiantiles y parcialmente de las profesorales, a partir de la década del sesenta; y a la preponderancia que adquirieron los egresados de las universidades privadas de elite en la burocracia y la dirección del gobierno nacional.

En Brasil, la formación de la universidad pública es tardía con respecto a los otros países latinoamericanos analizados en este texto. En 1920 se crea la primera universidad federal, la de Río de Janeiro, como resultado de la confederación de tres escuelas superiores, las de Medicina, Derecho e Ingeniería. En 1925 es autorizada la constitución de otras universidades siguiendo el mismo modelo, entre ellas la de San Pablo, que nace en 1934 articulada a la Escuela Libre de Sociología y Política (Meneghel, 2001: 69). Aunque en la década del treinta el movimiento estudiantil brasileiro fue muy activo en la vida

política del país y en 1929 los estudiantes de Río de Janeiro adoptaron integralmente los postulados de la Reforma de Córdoba (Sader, Aboites y Gentili, 2008: 228-233), estos tuvieron muy poca incidencia institucional.

La primera norma general para la educación superior, el Decreto con fuerza de ley 19581 del 11 de abril de 1931, también llamado Reforma Francisco Campo en homenaje a su autor, expedido durante el gobierno provisional de Getúlio Vargas, dentro del proceso político conocido como la Revolución de 1930, le hizo muy pocas concesiones a la autonomía universitaria, pues las instituciones de educación superior eran vistas como parte integral de los proyectos políticos brasileiros. Por tal razón, la ley estableció que los estatutos de las universidades debían ser aprobados por el ministro de Educación y Salud Pública y sólo podían ser modificados previa propuesta del Consejo Universitario al ministro, siempre y cuando contaran con el concepto favorable del Consejo Nacional de Educación. El nombramiento del rector de las universidades federales y estatales quedó en cabeza del gobierno respectivo, a partir de una terna presentada por el Consejo Universitario. Este cuerpo colegiado estaba compuesto por los directores de los institutos, por un representante adicional por cada uno de los principales institutos (Derecho, Medicina, Ingeniería y Educación, Ciencias y Letras) elegidos por la respectiva “congregación” o claustro de profesores, por un representante de los docentes libres elegido por la asamblea de profesores, por un representante de los egresados y por el presidente del Directorio Central de los Estudiantes, que era un cuerpo colegiado estudiantil compuesto por dos representantes de los directorios de los institutos.

Los intentos por fortalecer la autonomía de las nuevas universidades con respecto al gobierno nacional, emprendidos a comienzos de la década del treinta, naufragaron con ocasión del golpe de Estado de 1937 y con la instauración del Estado Novo, en cabeza de Getúlio Vargas. Las instituciones de educación superior en su conjunto fueron subordinadas al proyecto estatal y destinadas a formar profesionales que impulsarían la modernización desarrollista impuesta por

la dictadura y las directrices y valores que la inspiraban. La universidad pública se convirtió en una institución absolutamente heterónoma con respecto al Poder Ejecutivo. La dependencia de las universidades públicas fue complementada con la flexibilización de las condiciones para crear instituciones privadas, establecida por la Ley 8457 de 1945, la cual propició la expansión de un tipo de educación superior diseñado para cumplir con las demandas profesionalizantes de las industrias y las empresas brasileiras (Meneghel, 2001: 83).

La heteronomía absoluta de la universidad se prolongaría con la expedición de la Ley 5540 de 1968, después de que los esfuerzos de la UNE (Unión Nacional de Estudiantes) por implantar los postulados de la Reforma de Córdoba a partir de 1960⁴³ y la amplia campaña impulsada por el CPC (Centro de Cultura Popular) con el mismo objetivo, fueran abortados a raíz del golpe de Estado de 1964 (Trindade, 2007: 40).

El nuevo gobierno militar, además de desatar una amplia y cruenta represión contra los miembros de la organización estudiantil, la disolvió, la reemplazó por un Directorio Nacional de los Estudiantes y subordinó a las nuevas organizaciones de discentes a las disposiciones del MEC (Ministerio de Educación y Cultura). La reforma de 1968, que tuvo como antecedente inmediato el acuerdo entre el MEC y la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y la asesoría de Rudolph P. Atcon, previos al golpe de Estado, se inspiró en un modelo tecnocrático de educación superior, cuyo referente principal fueron las universidades estadounidenses. Sin embargo, en el GTRU (Grupo de Trabajo para la Reforma Universita-

43 “De acuerdo con la UNE, la reforma debería colocar la Universidad al servicio de la sociedad. En este contexto, enfatizaba la democratización en el acceso (mediante la eliminación del examen de ingreso —‘vestibular’—) y del poder dentro de la institución (mayor participación discente en los órganos directivos de las IES), además de la modernización de la estructura y el contenido académicos como prerrequisitos para un desarrollo autónomo, considerado fundamental para eliminar la dependencia económica y cultural del Brasil en relación con los países centrales” [traducción del autor] (Meneghel, 2001: 118).

ria), conformado por la dictadura, un sector influyente de profesores, partidarios del idealismo filosófico alemán en su vertiente fichteana, justificaron la coexistencia de los principios de “formación humana” y “ciencia desinteresada” con la limitación de la autonomía y el control de las instituciones de educación superior por el Estado, dándole así el perfil filosófico-político a la relación entre el gobierno nacional y las universidades (Meneghel, 2001: 127). El eje de la reforma de 1968 estuvo constituido por la parte académica: integración entre la investigación y la enseñanza, promoción de los cursos de posgrado y repatriación de cerebros fugados; que fue complementada con elementos de política pública para el sector: organización de fondos y agencias para la financiación de la investigación y expansión de la educación superior. La autonomía se concibió como necesariamente restringida por la “acción estimuladora y disciplinadora del Estado” (Meneghel, 2001:131). En consecuencia, se mantuvo la centralización del poder y el nombramiento del rector, los vicerrectores y los directores por parte del gobierno respectivo, a partir de una lista de nombres presentada por los consejos superiores; además, se limitó la participación de los estudiantes a un quinto de los órganos colegiados de gobierno.

A diferencia de lo sucedido en Argentina y Chile, en Brasil, la transición hacia la democracia política no produjo variaciones importantes en el gobierno universitario, el cual siguió dominado por la cultura política que se había ido formando durante los diferentes períodos dictatoriales. Los pocos intentos de reforma que se realizaron después de 1974 fracasaron. En 1985, el nuevo presidente de la República, José Sarney, constituyó la denominada “Comisión de Alto Nivel” para transformar la educación superior. Sus miembros contemplaron la posibilidad de ampliar la autonomía y la democracia internas en las universidades, como una medida para garantizar una mayor eficiencia administrativa. La propuesta que fue acogida en 1986 por el GERES (Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior). No obstante, el conjunto de iniciativas promovidas por estos dos organismos, especialmente las académicas destinadas a dividir las universidades en dos grupos: de

formación y de investigación, fue rechazado por la comunidad universitaria que impidió su discusión en el Congreso.

Posteriormente, el artículo 207 de la Constitución de 1988 consagraría por primera vez en la carta política brasilera la autonomía universitaria (“didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial”) y la “indisociabilidad” entre enseñanza, investigación y divulgación, pero se abstendría de hacer cualquier mención al gobierno de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en desarrollo del principio de autonomía, la Ley 9394 de 1996, relacionada con las directrices y bases de la educación nacional en Brasil, establecería que, en las instituciones públicas, la gestión debía ser democrática y contar con participación de los miembros de la comunidad universitaria, siempre y cuando los profesores tuvieran una representación del 60% en los órganos colegiados y en las comisiones, incluidas las encargadas de elaborar o modificar los estatutos y de escoger a los dirigentes de las universidades. El estatuto de la Universidad de San Pablo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988) se ajusta perfectamente a lo dispuesto por esta ley, pues en el órgano superior, el Consejo Universitario, los profesores están representados por un miembro por cada congregación, regla que se sigue en casi todos los consejos, mientras los alumnos de pregrado y posgrado tienen una representación del 10 y el 5%, respectivamente, de los docentes que conforman el Consejo Universitario. En los consejos centrales, la participación estudiantil fluctúa entre un 20% de los docentes en los cuerpos colegiados de pregrado y posgrado, y un 10% en los de investigación y extensión, mientras que en las congregaciones de las unidades académicas, la representación está reducida a un 10% para los estudiantes de pregrado y posgrado. Dentro de la estructura de gobierno centralizada impuesta en Brasil, la participación de los representantes profesoraes y estudiantiles, especialmente de estos últimos, sigue estando muy lejana de los postulados de la Reforma de Córdoba.

Durante el gobierno de Lula, en medio de los consensos que se pretendieron realizar entre los empresarios y los académicos, y de un deba-

te sobre la regulación de la educación superior en Brasil que por primera vez tenía características democráticas, el proyecto de ley 7200 de 2006 no llegó a convertirse en una norma válida (Barreyro, 2010; Trindade, 2007). Los avances con respecto a los postulados de Córdoba en lo relacionado con la autonomía y el gobierno universitarios eran mínimos. Conservaba el nombramiento del rector de una universidad como la de San Pablo en cabeza del presidente de la República y era totalmente indiferente a una idea de cogobierno; simplemente, como en 1996, hacía una referencia genérica a una gestión democrática y colegial con prevalencia de la representación docente. La debilidad de una cultura democrática en Brasil, al igual que lo sucedido en Colombia, y los efectos permanentes de las dictaduras convirtieron los postulados de Córdoba en valores ajenos a la vida de las principales universidades, entre ellas la de San Pablo.

La participación de la comunidad en el gobierno universitario

Los efectos de la recepción diferenciada de la Reforma de Córdoba en las cinco universidades de América Latina estudiadas en este artículo pueden visibilizarse en el cuadro que se presenta a continuación, sobre participación de la comunidad en el gobierno universitario. Las columnas están definidas por cada una de las cinco instituciones y las filas por la participación de la comunidad universitaria en los cuerpos colegiados superiores e intermedios (de las facultades o de las unidades académicas equivalentes), y en el nombramiento o elección del rector o de los decanos o directores respectivos. Las convenciones reflejan los diferentes actores que participan en este nivel del gobierno universitario: los directivos; el gobierno nacional; las representaciones internas: profesoras, estudiantiles, de egresados o de trabajadores administrativos; las representaciones externas: sindicales o de gremios del capital y otras, como el delegado del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) en la Universidad Nacional de Colombia. Los porcentajes de la participación se calculan con respecto al número total de miembros de los cuerpos colegiados y en ellos se establece la

diferencia entre la comunidad universitaria (CU), de la cual son parte los directivos, y los representantes de la comunidad universitaria (RCU), elegidos mediante votación directa o indirecta.

Los grados de participación —alta, mediana y baja— tienen un referente relativo, relacionado con las cinco universidades analizadas y con el carácter más o menos vinculante de la consulta a todos los miembros de la comunidad universitaria para el nombramiento o elección de los rectores, decanos o directores. Además, en el caso de la participación media dentro de los cuerpos colegiados, se tiene en consideración que en la media alta (MA) hay preponderancia de los elementos de la participación alta, y en la media baja (MB) de los elementos de la participación baja. El punto de corte es junio de 2011, momento en cual está en curso una nueva reforma a la educación superior en Colombia, propuesta por el Ministerio de Educación, que tiende a deteriorar más la participación de la comunidad en el gobierno universitario.

Como puede observarse en el cuadro sobre participación, en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, país en donde después de las dictaduras militares fueron retomados los postulados de la Reforma de Córdoba, al ser considerados como principios inherentes a la democracia, tiene una participación alta de la comunidad en todas las columnas; mientras, en el polo opuesto, la Universidad Nacional de Colombia, país en donde la democracia restringida ha sido preponderante y la Reforma de Córdoba ha tenido menos ecos institucionales, tiene una participación baja en todas las columnas. Adicionalmente, el número de los miembros en los cuerpos colegiados es el más bajo de las cinco instituciones: mientras en el resto de las universidades, los miembros de los cuerpos colegiados fluctúan entre 15 en la Junta de Gobierno de la Universidad Autónoma de México, que sólo es nominadora, 21 y 37 en el Consejo y el Senado universitarios de la Universidad de Chile y aproximadamente 130 en el Consejo Universitario de la Universidad de San Pablo, en el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia son sólo 9 miembros, con un representante profesoral y uno estudiantil. Esta exigua composición dificulta aún más la

participación en los órganos de dirección de las diversas comunidades académicas que componen la institución. La Universidad Nacional Autónoma de México, con el tipo de cogobierno enajenado tiene una participación alta en el Consejo Universitario y en los consejos técnicos, media baja en la Junta de Gobierno, media en el nombramiento del rector y baja en el nombramiento de decanos o directores. No obstante, como vimos con anterioridad, las principales funciones legislativas residen en el Consejo Universitario. En la Universidad Chile, como consecuencia de las dictaduras militares y de un retorno condicionado a la democracia política, y en la Universidad de San Pablo, debido a la misma causa y a

una cultura democrática débil, la participación fluctúa entre la media y la baja, con excepción del Senado Universitario chileno.

Desde luego, es necesario tener en cuenta otras consideraciones, además de la participación de la comunidad, para establecer una relación clara entre autonomía y gobierno universitarios, tales como la incidencia de los partidos políticos, la calidad de la representación, el clientelismo interno y externo o los otros niveles del gobierno; sin embargo, sin este requisito mínimo, difícilmente se puede decir en América Latina que desde el punto de vista del gobierno una universidad es autónoma.

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1945)	Universidad de Chile (Decreto con Fuerza de Ley 3 del 10 de marzo de 2006)	Universidad de Buenos Aires (Decreto 15/1983 y leyes 23068/1984 y 24521/1995)	Universidad de San Pablo (Resolución 3461 del 7 de octubre de 1988)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 30/1992, Decreto 1210/1993 y Acuerdo 011/2005)
Cuerpos colegiados superiores	Consejo Universitario D 41% RP 39% RE 19% RT 0,9% CU 100% RCU 59%	Consejo Universitario D 76% GN 9,5% RP 4,8% RE 4,8% RT 4,8% CU 91,5% RCU 144%	Consejo Superior D 48,3% RP 17,2% RE 17,2% REg 17,2% CU 100% RCU 51,6%	Consejo Universitario D 42,2% GN 3,1% RP 39% RE 11,7% RT 2,3% RGr 0,8% RS 0,8% CU 95,3% RCU 53%	Consejo Superior D 12,5% GN 37,5% RP 12,5% RE 12,5% O 25% CU 37,5% RCU 25%
	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario MB	Senado Universitario D 1% RP 73% RE 19% RT 5,4% CU 100% RCU 99%	Asamblea Universitaria D 31,1% RP 28,9% RE 20% REg 20% CU 100% RCU 48,9%	MA	Consejo Académico D 87,8% RP 6,1% RE 6,1% CU 100% RCU 12,2%
Cuerpos colegiados de las facultades	Consejos técnicos RP 60% RE 40% CU 100% RCU 100%	Depende de cada facultad, pero la representación de la comunidad universitaria sólo tiene voz en el cuerpo colegiado de la facultad.	Consejo Directivo D 5,9% RP 47% RE 23,5% REg 23,5% CU 100% RCU 94%	Congregación o Claustro D 45% RP 35% RE 10% RT 5% REg 5% CU 100% RCU 55% MA	Consejo de Facultad D 71,4% RP 7,1% RE 14,3% REg 7,1% CU 100% RCU 28,6%
Elección o nombramiento del rector	Por la Junta de Gobierno	Elegido por los profesores pertenecientes a las tres categorías más altas de la Universidad. Nombrado por el presidente de la República.	Elegido por la Asamblea Universitaria.	Nombrado por el gobernador del Estado de una terna elaborada por la Asamblea Universitaria, en primer instancia, y por el Consejo Universitario y los consejos centrales, en segunda instancia.	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.
Elección o nombramiento de los decanos o los directores	Elegido por la Junta de Gobierno de ternas propuestas por el rector.	Elegidos por las academias de las facultades sin participación estudiantil.	Elegido por los consejos directivos.	Nombrado por el rector de una terna presentada por la Congregación o Claustro.	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.

Convenciones

D: directivos universitarios. **GN:** gobierno nacional. **RP:** representación profesoral. **RE:** representación estudiantil. **REg:** representación de los egresados. **RT:** representación de los trabajadores administrativos. **RGr:** representación de los gremios del capital. **RS:** representación sindical. **CU:** comunidad universitaria. **RCU:** representantes de la comunidad universitaria. **O:** otros.

Participación alta (fondo gris claro). CU superior a 70%; RCU superior a 45%; RP superior a 15%; RE superior a 15% (reunir las tres últimas condiciones). Elección o nombramiento mediante consulta vinculante.

Participación media (fondo blanco). CU entre 50 y 70%; RCU entre 30 y 45%; RP entre 10 y 15%; RE entre 10 y 15% (reunir una de las tres últimas condiciones). Elección restringida o nombramiento mediante consulta vinculante restringida. MA: participación media con preponderancia de los elementos de la participación alta. MB: participación media con preponderancia de los elementos de la participación baja.

Participación baja (fondo gris oscuro): CU menor a 50%; RCU menor a 30%; RP menor a 10%; RE menor a 10% (reunir las tres últimas condiciones). Nombramiento sin consulta vinculante.

Reflexiones finales

En el conjunto de los países y las universidades analizados con respecto a los postulados de la Reforma de Córdoba, la autonomía y el cogobierno lograron ser institucionalizados y desarrollados en los momentos de ampliación o profundización de la democracia política o social, como principios constitutivos de una cultura política antiautoritaria, dentro de la cual la educación superior fue reconocida como un derecho para el conjunto de la población. Por el contrario, el imperio de una cultura política autoritaria implantada por las dictaduras o por la consolidación de diferentes formas de democracia política restringida ha llevado a limitar la participación de los profesores y los estu-

tes en los cuerpos colegiados y a crear gobiernos heterónomos, dependientes del Estado o, en las últimas décadas, del mercado.

Hasta los años sesenta, la autonomía y el cogobierno fueron principios que se establecieron fundamentalmente como barreras frente a la intervención estatal y a los intentos de los partidos y las fuerzas políticas por instrumentalizar a las universidades públicas para impulsar sus proyectos políticos o de nación. Las universidades exigían de esta manera el reconocimiento como sujetos plenos, activos e independientes de la construcción nacional y de los espacios públicos. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, el Estado y los partidos políticos dejaron de ser el único referente principal para la reivindicación de la autonomía y el cogobierno. Los condicionantes impuestos por el mercado de la educación superior y por formas transnacionales de acumulación de capital, para las cuales el trabajo cognitivo o intelectual adquirió una nueva relevancia, y los procesos de desregulación y desmonte de lo público-estatal que les fueron concomitantes, como parte de un nuevo ciclo de liberalización de la economía, crearon nuevos dispositivos de subordinación de las universidades a lógicas sistémicas que no se agotaban en el Estado.

Los ajustes estructurales de la economía exigidos por la banca transnacional, la reducción de los gastos públicos destinados a hacer efectivos los derechos sociales, la búsqueda de adaptación funcional a los nuevos procesos de acumulación promovida por las elites nacionales, la apertura de los mercados educativos, el nuevo valor atribuido al capital cognitivo o la reducción del déficit fiscal con objetivos de eficiencia macroeconómica, para sólo citar algunos ejemplos, se fueron convirtiendo en los nuevos limitantes de la autonomía y del gobierno universitarios. Por consiguiente, entró en escena un nuevo lenguaje gerencial o técnico que cambió por completo los ejes del debate que había estado dominado por los principios esencialmente políticos de la Reforma de Córdoba. La autonomía y el gobierno universitario pasaron a ser parte de la discusión sobre las nuevas tecnologías sociales destinadas a hacer

de las universidades centros de producción y acumulación del capital cognitivo, y el Estado se convirtió en un agente dentro de un proceso sistémico que lo desborda y dejó de ser el sujeto único de referencia para la construcción de la autonomía o la heteronomía universitarias, o para la legitimación de los proyectos de educación superior. En este escenario inédito es necesario renovar el significado de la Reforma de Córdoba como una afirmación siempre vigente de la autonomía de la universidad latinoamericana frente a las formas privadas y públicas de ejercicio del poder que pretenden someterlas e instrumentalizarlas.

Referencias bibliográficas

- Aboites, H. (2008). La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008). En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 80-85.
- Acosta Silva, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*. Guadalajara: CUCEA, Universidad de Guadalajara.
- Barreyro, G. B. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes. *Revista de Educación Superior*, (153), pp. 105-116.
- Bentancur, N. (2001). Las políticas universitarias en los años noventa. Del Estado proveedor al Estado gerente. *Pensamiento Universitario*, año 9, (9), pp. 6-11.
- Brunner, J. J. (1989). Gobierno universitario: elementos de análisis y discusión. Documento de Trabajo N° 414. Santiago de Chile: FLACSO.
- (1990). Gobierno universitario. Mitos distorsionadores y experiencia internacional. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 29-49.
- (coord.) (1994). *Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Proyecto de Políticas Comparadas en Educación Superior*. Buenos Aires: CEDES.
- Casanova Cardiel, H. (2004). Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional. *Perfiles Educativos*, XXVI(105-106), pp. 180-187.
- Clark R., B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM Azcapotzalco - Nueva Imagen.
- Cox, C. y Courard, H. (1990). Autoridad y Gobierno en la Universidad Chilena (1950-1989). Categorías de análisis y desarrollo Histórico. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 50-108.
- Del Mazo, G. (1950). *Reforma universitaria y cultura nacional*. Buenos Aires: Raigal.
- Flisfish, Á. (1990). Política y gobierno universitarios: metáforas inadecuadas y ajustes necesarios. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 111-1135.
- FECH. (2008). Segunda campaña en Chile. Manifiesto Pro Reforma Universitaria. En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 200-202.
- García de Fanelli, A. M. (2001). La gestión universitaria en tiempos de restricción social y crecientes demandas sociales. Documento de Trabajo N° 80. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Garretón, M. y Martínez, J. (dir.) (1985). *La reforma de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Sur.
- Gómez, V. M. (2004). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Hernández Arteaga, I. (2007). El programa mínimo de los estudiantes colombianos. Movimiento estudiantil universitario de 1971 por la universidad. Todo un país. En *Revista de Historia de la Educación Colombiana*, (10). San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, pp. 29-57.
- Hoyos, L. E. (2009). *Democracia y universidad. Un alegato político a favor del derecho a no ser político*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Izquierdo, L. (1990). Gobierno universitario. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 137-164.
- Jadresic Vargas, A. (2002). *La reforma de 1968 en la Universidad de Chile. Con especial énfasis en la Facultad de Medicina*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Jaramillo Uribe, J. (1994). El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea. En J. Jaramillo Uribe (coord.), *Manual de historia de Colombia*. Bogotá: Procultura - Tercer Mundo, pp. 249-339.
- Kandel, V. (2005). Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. En P. Gentili y B. Levy (comps.), *Espacio público y privatización del conocimiento*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 259-294.
- Lucio, R. y Serrano, M. (1992). *La educación superior. Tendencia y políticas estatales*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Maturana, H. (1990). Gobierno como coinspiración. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 165-180.
- Meneghel, S. M. (2001). *A crise da universidade moderna no Brasil* (dactilografiada). Tesis doctoral. Universidad Estatal de Campinas.
- Naishtat, F. y Toer, M. (2005). *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Ordorika Sacristán, I. (2001). Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior. *Perfiles Educativos*, 23(91), pp. 77-96.
- (2006). *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*. México: Universidad Autónoma de México.
- (2006). Educación superior y globalización. Las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios*, 3(5), pp. 31-47 Consultado en <http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/iordorika/Ordorika-%20Andamios.pdf> [fecha de consulta: 1° de septiembre de 2010].
- Pardo, M. Á. y Urrego, M. Á. El movimiento estudiantil de 1971 en Colombia. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Internacional sobre Historia de las Universidades de América y Europa*, del 10 al 12 de julio de 2003, Universidad de Córdoba; y en el *51° Congreso Internacional de Americanistas*, del 14 y el 18 de julio de 2003, Santiago de Chile. Consultado en <http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/modulos/dompdf/temp/archivo2011-02-1408:47:14.html> [fecha de consulta: 2 de enero de 2011].
- Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Ruiz Montealegre, M. (2002). *Sueños y realidades. Procesos de organización estudiantil 1954-1966*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sader, E.; Aboites, H. y Gentili, P. (2008). *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Salazar Bondy, A. (1968). Reflexiones sobre la reforma universitaria. *Actual. Revista de la Universidad de los Andes*, año I, (2), pp. 39-46.
- Sanz Ferramola, R. (2009). La universidad en tanto república. En M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 207-222.

Scherz, L. (1990). El cogobierno universitario: antecedentes histórico-sociológicos. En C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior. Nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 181-229.

Suasnábar, C. (2009). Reforma de la educación superior y transformación en el campo académico en Argentina. En M. Marquina, C. Mazzola y G. Soprano, *Políticas institucionales y protagonistas en la universidad argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 243-263.

Trindade, H. (2007). Reforma universitaria en el Brasil. El desafío del gobierno de Lula. *Espacio Abierto*, 16(1), pp. 31-60.

Tünnermann Bernheim, C. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO.

UDUAL. (1954). *Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Villamil Ardila, C. (2001). *Aproximación histórica a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

17

-

EL EXTENSIONISMO



*Público recorriendo la sala de paleontología del Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia".
Buenos Aires, 1948. AGN.*

Universidad y sociedad. A cien años de la Reforma Universitaria de 1918

Susana Villavicencio*

Abrir el ojo para saber, cerrar el ojo o, al menos, escuchar para saber aprender y para aprender a saber: este es un primer esbozo del animal racional. Si la universidad es una institución de ciencia y de enseñanza ¿debe, y según qué ritmo, ir más allá de la memoria y de la mirada? ¿Debe acompasadamente, y según qué compás, cerrar la vista o limitar la perspectiva para oír mejor y para aprender mejor? Obturar la vista para aprender, esta no es, por supuesto, más que una forma de hablar figurada. Nadie lo tomaría al pie de la letra y yo no estoy proponiendo una cultura del guiño.

Jacques Derrida,
“Las pupilas de la universidad”

En esta contribución al homenaje a la Reforma Universitaria de 1918 a la que he sido convocada y respondo con honor, quería partir de esta figura del guiño que propone el filósofo Jacques Derrida. En el guiño, o el parpadeo, el ojo se abre y se cierra. Al mirar, la vista se dirige hacia afuera y al cerrar el ojo, dice el filósofo, se abre la escucha. En ese caso es la memoria la que irrumpe. Tenemos una imagen que es representativa de un doble sentido del accionar propio de la universidad. Por una parte, la memoria remite a la preservación de los saberes, a la acumulación, a cierta persistencia de la idea de universidad como “templo del saber”; por otra parte, la mirada expresa la preeminencia de la *idea* propia de la filosofía occidental, identificada con la razón. Pero también la mirada, al

dirigirse al afuera, puede figurar otro sentido de la universidad. Es este el que nos interesa rescatar hoy. La relación de la universidad con el afuera, con la responsabilidad social en un momento histórico, con su sentido público. Es entonces la mirada la que evita el riesgo de quedar cerrada sobre sí misma, expresa la ruptura de los muros que encerraban el saber en el círculo de los elegidos, y que los reformistas sellaron como misión de la universidad en la extensión universitaria.

Esa figuración del saber universitario, a través de la mirada y del guiño, nos lleva a pensar en la orientación del saber, hacia dónde va dirigido. La primacía de la mirada puede vincularse a la finalidad del conocimiento que se produce en la universidad, que es un saber orientado — en otro tiempo se decía “ciencia aplicada”—, y por tanto requiere de la escucha en el doble sentido de la memoria y del “escuchar para aprender”. Por eso la imagen del parpadeo del guiño es interesante y quería utilizarla en esta oportunidad, dando otra vuelta a la interpretación derridiana, vinculando la mirada no ya con la idea o la producción del conocimiento, sino partiendo del “emplazamiento”, el lugar desde donde miramos. Porque si algo incitó el movimiento estudiantil reformista de 1918 fue la reacción contra un modo del saber anacrónico y en-claustrado, protegido por “el sagrado ejercicio del profesorado universitario”, que resultaba ajeno a las necesidades de una sociedad en proceso de transformación. Deodoro Roca escribe en las primeras líneas del texto inaugural: “Hombres de una república

* Doctora en Filosofía por la Université de Paris VIII. Profesora consulta de la Facultad de Ciencias Sociales e investigadora del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Ha dirigido numerosos proyectos de investigación en filosofía política, sobre temas de ciudadanía y nación, republicanismo y filosofías de la universidad. Directora de proyectos CLACSO, ha sido profesora e investigadora invitada en instituciones universitarias de América Latina y Francia. Ha publicado artículos sobre el tema universitario.

libre, acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica”. Córdoba y La Plata serán paradigmáticas en tanto allí detonan las primeras revueltas estudiantiles de 1918 que impactaron en otros países de América Latina y Europa.

La vinculación del saber universitario con la sociedad (no con el Estado, aunque se haya apelado a la intervención del Estado para resolver el conflicto) fue central en los reclamos estudiantiles, y proyectó la extensión como una nueva función de la universidad, junto a la enseñanza y la investigación.

Volviendo sobre la conferencia de Derrida, dictada en la Universidad de Cornell en los Estados Unidos, hallamos una reflexión sobre su emplazamiento. Se trata de una Universidad situada en una zona de altura, con la vista sobre la ciudad, pero alejada de ella. Hay una serie de indicaciones sobre esa posición elegida, como por ejemplo el puente que comunica con la ciudad, cruzando un río. Hay también referencias sobre la baranda, alusiones al riesgo que no voy a retomar, pero sí me interesa destacar el emplazamiento de la universidad en la ciudad. Por cierto, el emplazamiento de la universidad en nuestras ciudades ha tenido una importancia significativa. Las primeras universidades, las de Córdoba “la Docta”, de Buenos Aires fundada en 1821, de La Plata —capital erigida por la Generación del 80—, la de Tucumán, están estrechamente vinculadas a la historia de la formación de nuestra nación; son universidades cargadas de historia en las que perduraban prácticas de enseñanza y de gobierno perimidas y excluyentes, ajenas a las necesidades de la sociedad ante las cuales reaccionó la juventud reformista.

Si pensamos ahora en las reformas de la universidad en los inicios del siglo XXI, podríamos destacar el descentramiento, o bien, el emplazamiento de nuevas universidades no en el centro de la ciudad sino en áreas del conurbano bonaerense y en otras ciudades provinciales, fuera de la capital. En las últimas décadas se han creado un número importante de nuevas

universidades, que generan una nueva relación entre el adentro y el afuera, al decir de Derrida, entre la mirada y la escucha necesarias para poder aprender. Entre ellas, las universidades emplazadas en la periferia de la gran capital porteña posibilitaron el acceso a los estudios universitarios a miles de nuevos estudiantes, pertenecientes en su mayoría a los sectores populares.

Iniciando esta intervención, quería señalar dos cosas: primeramente, que el nuevo “emplazamiento” cambia el sentido del término “extensión” que tuviera al inicio del movimiento reformista. En efecto, las nuevas universidades del conurbano abren otras posibilidades en la relación de la universidad como centro de producción del saber y el entorno hacia el que está dirigido ese conocimiento. En segundo lugar, sostenemos que la universidad no ha cesado de reformarse a sí misma —hayan sido estas conservadoras o emancipatorias—, por eso resulta interesante pensar en los ideales y preceptos iniciales de la Reforma del 18 y cómo impacta hoy, a cien años de esa revuelta que sacudió el continente, el mandato, presente en el *Manifiesto Liminar*, de comunicar la universidad con la sociedad.

Una manera de abrírnos a esa memoria de la Reforma Universitaria sería volver sobre el texto de José Ingenieros *La universidad del porvenir*, leído en ocasión del segundo Congreso Panamericano, celebrado en Washington en 1916, en el cual se enuncian las bases normativas del modelo de universidad de matriz reformista. Podríamos recuperar allí el sentido dado a la finalidad-finalización del saber universitario que atraviesa el movimiento reformista y que —podemos aventurar— se mantiene latente en las actuales formulaciones sobre la función de la universidad pública.

José Ingenieros fue un filósofo de la Reforma. Miembro de una generación de intelectuales que, en momentos de modernización del país y de inclusión en el capitalismo mundial, dieron forma a las principales instituciones civiles y políticas de la nación. Es también representante de un positivismo vernáculo que cruzó a

Comte con Marx, y redescubrió la reflexión sobre la nación, iniciada por la Generación del 37 (Roig, 1981).⁴⁴

Ingenieros se refirió a la cuestión universitaria y al lugar de la filosofía y la política en varias de sus obras y artículos. Aparte del ya mencionado, su reflexión acerca de la función política de la filosofía en la universidad está volcada en su texto “Émile Boutroux y la filosofía universitaria francesa”, también en *El hombre mediocre*, suerte de “catecismo laico de la generación”, al decir de Agosti, donde expone las nociones de *ideal* y de *genio*, conceptos que regulan los cambios de sentido de la institución universitaria y de su sujeto. En su concepción, la juventud idealista, elite del mérito que se opone a la moral niveladora y al prejuicio conservador, es la reserva moral del país.

Ingenieros critica la universidad de su tiempo tanto porque esta ignora los resultados más reconocidos de las ciencias en la confección de sus programas de estudio como por la inadaptación a la sociedad en la que funciona. Las universidades latinoamericanas, dice, “son inactuales en cuanto a su espíritu y exóticas en cuanto a su organización, puesto que han sido instituidas por imitación de viejos modelos y conservan la marca de la cultura medieval europea” (Ingenieros, 1962 [1920]: 278). Respaldado en un cientificismo que hoy sería criticado, concibe la función específica de la universidad en la articulación y difusión del conocimiento científico como eje del sistema de ideas sociales. La misión de la universidad es fijar los principios, direcciones e ideales que permitan organizar la enseñanza superior al servicio de la sociedad (281). El sentido social de la misión que le asigna a la universidad, lo acerca a un enfoque socialista del movimiento reformista.

44 Arturo Roig hace un análisis pormenorizado de las procedencias y acepciones del *Manifiesto* reformista y su vinculación con sus antecedentes en el Río de la Plata, citando entre otros *El Dogma Socialista* de Esteban Echeverría e *Ideas para un curso de filosofía contemporánea* de Juan Bautista Alberdi.

La universidad del porvenir habla de un futuro al que se dirigía la Reforma, estableciendo una relación entre democratización, saber y sociedad y articulando la transformación social hacia formas más emancipadas.

En las naciones civilizadas contemporáneas, la Universidad aspira a ser el laboratorio donde se plasma la ideología social, recogiendo todas las experiencias, auscultando todas las aspiraciones, elaborando todos los ideales. Ningún problema vital para la sociedad puede serle indiferente. La Universidad debe ser una escuela de acción social adaptada a su medio y a su tiempo (Ingenieros, 1961 [1920]: 278).

Para el filósofo positivista, la noción de *ideal* es la contrapartida de la formación técnica y profesional que predominaba en la institución, desarticulada de los fines que sostienen la arquitectura del saber, por lo cual propone una renovación de los fundamentos y del sentido de la cultura social. Orientada por el ideal de “formar hombres”, la acción universitaria debía preocuparse por los asuntos de la vida social y ubicarse en los problemas y funciones culturales de cada pueblo. La universidad debía “ex-clausurarse”, salir del encierro en el que se había parapetado, dirigir su mirada a la sociedad y serle útil. De este modo su función se singulariza en una relación directa con su medio. Reaparece en su pensamiento la demanda que no cesa de plantearse a la universidad desde su origen, la de reformarse para coincidir con su propio concepto. La relación de la universidad con la sociedad contenida en la función de extensión y el sentido latinoamericano de su accionar serán clave de este proceso emancipatorio.

En un texto reciente sobre la Reforma del 18, Hugo Biagini reseña la dilatada serie de manifestos reformistas que acompañaron el resonante grito de Córdoba, entre ellos el primer manifiesto histórico producido durante una huelga provocada por el cierre del internado para los estudiantes de Medicina en el Hospital de Clínicas a fines de 1917, antes de que se fundara la Federación Universitaria local. En él

se impugnaba el estatus académico anticientífico, el rezago en los planes de estudio y el fuerte déficit pedagógico, a la vez que enarbolaba “el sagrado derecho de vivir a la altura de los tiempos”. Este y otro manifiesto posterior hecho público en medio de las huelgas y en nombre de la juventud cordobesa serán los gérmenes que recobrará Deodoro Roca “en el memorable caso del documento por excelencia, el manifiesto de los manifiestos reformistas” (Biagini, 2018: 316). En este característico testimonio llama a colaborar, junto a la juventud universitaria de Córdoba, “a todos los hombres libres del continente y los compañeros de América toda” en la liberación del patriciado y del dominio monástico, enfrentándose a un sistema caduco y carente de ideales. En esta “revolución en las conciencias” los jóvenes serán protagonistas privilegiados.

Así, a dos años de la Reforma, un nuevo manifiesto de la Federación local “exhorta a la participación en la lucha social con los trabajadores y desheredados de la tierra, demandando la gratuidad absoluta de la enseñanza en todas sus formas, y cuestionando la instrucción exclusivista, el universatismo [sic], la jerarquía existente y la tesis de una ciencia enemiga” (317).

Más allá de los principios de autonomía y de co-gestión — donde los estudiantes ocupan un lugar central en la conducción—, la preocupación social y el acercamiento a los movimientos obreros, junto con el latinoamericanismo, constituyen las ideas más actuales de la Reforma. “Estamos pisando una hora latinoamericana” —declara el *Manifiesto*—, una expresión de deseos más que una realidad, que dará impulso a varios encuentros de organizaciones estudiantiles opuestas al panamericanismo dominante, portadores del deseo de emancipación social y cultural que animaba y hermanaba a la juventud universitaria de nuestras naciones (Tatián, 2016; Biagini, 2018).

El ideal que dio sustento a la universidad reformista — dirigido “a los hombres libres de América del Sud” — fue precisamente la formación de hombres, que implicaba el acercamiento a la sociedad y la responsabilidad por el destino social del pueblo. Esta ha sido la base de la extensión universitaria, nueva función que los reformistas

suman a las de enseñanza e investigación. Sin embargo, el sentido de este término no es unívoco, ni puede identificarse directamente con la democratización deseada o el sentido de lo público que se declina por la acción universitaria. La extensión universitaria supo ser interpretada como asistencia social, como externalización de saberes construidos en el espacio aséptico del aula universitaria o el laboratorio de investigación, perpetuando la universidad de elites. “La función social de la universidad fue reducida — a veces— a un asistencialismo o ‘bajada’ al territorio, resultando la misma accesoria en tanto predomina un elitismo desentendido del desarrollo nacional o de la persistente dependencia cultural y económica” (Villanueva, 2019: 54).

A la Reforma del 18 le siguieron otras: la reforma desarrollista de los sesenta, los impactos de las revueltas del Mayo del 68 francés, que acercaron a los estudiantes a las luchas de las clases trabajadoras, reflejadas en la breve experiencia del 73. En contraste, la reforma de los noventa, de perfil tecnocrático, adoptó la modernización de la gestión y de la enseñanza que imponía el nuevo orden mundial en Latinoamérica. Las formas que adquirió la relación con la sociedad se confundieron con acciones al servicio del mercado y de subsidiariedad con los centros mundiales de producción de conocimiento.

La extensión adoptó un sentido totalmente alejado del ideal democratizante para conjugarse con la oferta de servicios rentables y una adaptación a los imperativos macroeconómicos de la globalización y las políticas neoliberales. En aquel período, escribimos sobre la crisis de la universidad pública y el conflicto respecto de sus fines y misiones. El concepto de *accountability* se imponía en el léxico universitario computando la *calidad* de la producción ante un mercado académico transnacional, y la *eficiencia* de sus servicios ante la sociedad y el Estado. Señalábamos entonces cómo la responsabilidad social se diluía en una función de servicios, soslayando el sentido público de la responsabilidad inherente al sujeto universitario, no sólo como prestador de servicios sino como portador de una tradición y un proyecto (García Raggio, Villavicencio y Naishtat, 1997, 1999).

El avance “intermitente” de la democratización de las naciones latinoamericanas generó nuevas condiciones y cambios sustantivos en la orientación que toma la función de extensión universitaria. El momento histórico actual brinda, tal vez, la oportunidad al cumplimiento de esa misión augurada por el reformismo cordobés del 18. En primer lugar, el reconocimiento del “derecho a la universidad”, como un derecho humano, básico, universal y formando parte del “derecho humano a la educación”. La Declaración final de la Conferencia del IE-SALC-Unesco, en Cartagena de Indias en el año 2008, dio un paso fundamental hacia una mayor comunicación de la universidad con la sociedad en su conjunto al formular la educación superior como un “bien público social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados”. Al considerar la educación universitaria como un derecho humano, se reafirma el imperativo ético y político que es base de la institución pública. Un paso importante si tenemos en cuenta que no todos los gobiernos aceptan o generan condiciones para garantizarlo, sumado al aumento de universidades privadas en el subcontinente.

Por otra parte, varios autores destacan la ampliación del número de instituciones que integran el sistema de las universidades públicas y gratuitas del país y su expansión geográfica. Estas son la base para la existencia de un “derecho a la universidad”.

El impacto de esa política puede medirse por dos variables —afirma el rector de la UNAJ— una es el incremento de la matrícula estudiantil, lo que habla de un aumento cuantitativo, y por otro lado, la democratización efectiva en términos cualitativos, ya que quienes acceden a las nuevas universidades en su inmensa mayoría son primera generación de estudiantes en su familia (Villanueva, 2019: 117).⁴⁵

45 “En 2001 había 1.412.999 estudiantes universitarios, en 2013, 1.912.405, en 2014 hubo un total de 499.000 nuevos estudiantes de los cuales el 78 % estudiaba en la universidad de gestión pública y sólo el 22% en universidades

Eduardo Rinesi menciona las tres grandes oleadas que, con diferentes orientaciones ideológicas, en menos de medio siglo han quintuplicado el número de universidades públicas en la Argentina. La primera de ellas a fines de los años sesenta y sobre todo a comienzos de la década del setenta, la segunda en la primera mitad de los ochenta, y la última en los años más recientes. Para el autor, “más allá de los distintos cálculos que animaron, estas oleadas de crecimiento de universidades posibilitaron que mayor cantidad de jóvenes argentinos pudieran ejercer el derecho a formarse en la Universidad” (2015: 61). Refiriéndose a las nuevas universidades creadas en el conurbano bonaerense, destaca cómo su emplazamiento en el contorno o cinturón urbano que rodea la capital permite separar la reflexión sobre la finalidad de la universidad, sobre el destino del conocimiento que se produce en su interior, dándole un nuevo sentido (102). Este giro de la extensión universitaria es considerado uno de los efectos más significativos de los avances filosóficos y políticos que produjo la política de derechos humanos, “entre ellos el derecho humano a la educación superior y a la universidad”.

Volviendo sobre esta idea, el número de universidades públicas gratuitas y de buena calidad emplazadas en el conurbano bonaerense aumentó significativamente las posibilidades de acceso a los estudios universitarios de estudiantes provenientes de los sectores trabajadores, muchos de ellos primera generación que accede a la universidad. De este modo, la disposición geográfica de las nuevas universidades ha sido una condición fundamental para el ejercicio de ese “derecho a la universidad” y para la redefinición de la función de extensión, planteando a los actores universitarios otros dilemas y nuevas reflexiones.

“Territorialización” de la universidad es el término elegido para denotar la reformulación de esta función. La extensión, no puede ser ya en-

de gestión privada. [...] El crecimiento fue acompañado de un aumento de las instituciones universitarias públicas, que en 2003 eran 39 y en la actualidad son unas 54” (ibídem: 117).

tendida como un llevar *extramuros* un saber ya producido, y muchas veces exterior, en el sentido de no concordante con los deseos y necesidades de una región o espacio social. Por el contrario, es el territorio donde están ubicadas las nuevas universidades que genera necesidades de conocimiento que la universidad puede producir. Si bien, el movimiento reformista incorporó la extensión como nueva función de la universidad que miraba al pueblo y se comprometía con la sociedad, en los hechos no alcanzó a superar una lógica de distanciamiento entre las elites universitarias y el pueblo trabajador. El acceso a la universidad se abrió fundamentalmente a las clases medias con aspiración a la profesionalización, mientras que los sectores populares sólo alcanzaban, en algunos casos, e individualmente, a traspasar el umbral de movilidad social que prometía. Podemos decir que la universidad fue una vía de ascenso social, pero no de interacción con los sectores populares. La centralización de las casas de estudio en las capitales ponía de hecho una barrera de tiempo y distancia en el deseo de acceder a los estudios universitarios. Los muros se abren, pero para llevar un saber formado al interior de las aulas y los laboratorios científicos. Quisiera señalar, sin embargo, que la movilidad social que produjeron las oleadas de ampliación del acceso a la universidad dio lugar a la producción de teorías originales, tanto en el caso de las ciencias sociales, donde podemos mencionar la teoría de la dependencia, como en el plano científico, con estudios y producciones de alto interés nacional (Jelin, 2013).

Los nuevos enfoques de la extensión universitaria resumen esa vocación de salir de la universidad a través de programas de intervención o de acción social, incluyendo a parte de la población generalmente ausente de las aulas universitarias, el pueblo trabajador, tarea fundamental que asumen actualmente varios programas universitarios, actualizando de este modo los preceptos reformistas.

La territorialización nos lleva a pensar otros sentidos de lo público de la universidad pública. Aunque la herencia de la privatización y las demandas globales continúan imponiendo

orientaciones no menores, el conflicto de fines que atraviesa la universidad desde siempre ha basculado hacia una mayor democratización. Se suman experiencias en las que la relación universidad-sociedad está más cercana a la solidaridad y el intercambio mutuo con las necesidades de los espacios en los que se hallan emplazadas. Un rápido registro de las últimas experiencias de acciones emprendidas en algunas de estas nuevas universidades, nos permite aproximarnos sensiblemente a este “giro territorial” del compromiso social de la universidad. Entre las recientes publicaciones, los temas e incluso sus títulos marcan este giro: *Universidad cotidiana* (Llomovatte, Naidorf, Pereyra, 2007); *Universidad en movimiento*, seguido del sintagma *curricularizar la extensión* (Elsegood, Petz, 2019); o bien *transferencias entre universidad y sociedad*, analizada a través de un recorrido etimológico por los múltiples sentidos del término, del latín *transfere*, *transfere*: llevar a otro sitio, trasladar... trasplantar, injertar, aplazar, diferir, demorar... traspasar a otros el derechos que se tiene sobre una cosa; utilizados como soporte de una reflexión sobre los cambios de lugares y los nuevos registros que supone la transferencia del saber universitario (Souto et ál., 2007); y el incremento de la responsabilidad social en *Universidad, territorio y transformación social* (Ávila Huidobro, Elsegood, Garaño, Harguinteguy, 2015).

Las experiencias narradas por distintos actores, profesores, investigadores, y de quienes gestionan en diversas funciones este proceso, dan cuenta del cambio de sentido en la relación universidad-sociedad y de la reformulación de los presupuestos conceptuales y epistemológicos. “Estos escenarios territoriales posibilitan que el estudiante resignifique y problematice los contenidos emergentes de la realidad y participe con espíritu activo y autónomo de la construcción del conocimiento a la vez que desarrolla habilidades críticas y reflexivas” (Ávila Huidobro, Elsegood, Garaño, Harguinteguy, 2015: 14).

Quisiera concluir con una reflexión sobre el sentido de lo *público* de las universidades *públicas* en relación con su función social. Pensamos que el espacio público es un espacio de

disputa acerca de los fines de la educación, y es en ese espacio donde se definen los parámetros democratizadores que demarcan el sentido de la universidad pública. En los últimos años, la influencia del mercado en la determinación del modelo educativo, ajustado a las demandas de la globalización tecnoeconómica, confronta la educación pública con los valores mercantiles.

Carlos Ruiz, filósofo político, se refiere a este debate en Chile, donde la tendencia privatizadora, iniciada bajo la dictadura de Pinochet pero continuada en los gobiernos democráticos, ha provocado las reiteradas reacciones estudiantiles —como la Revolución de los pingüinos— en reclamo del derecho a la educación superior y a la gratuidad de la enseñanza. Chile ha sido la vanguardia de la modernización neoliberal de la universidad en el Cono Sur, y reflexionar sobre este punto es pertinente, ya que también en nuestro país hemos vivido ese proceso privatizador en la década del noventa, y en gobiernos recientes se impuso una retracción del financiamiento de las universidades públicas y una revalorización de la educación privada.

¿Cómo garantizar el derecho a la educación superior en condiciones de desigualdad social? Este derecho abierto a todos los ciudadanos reposa en la gratuidad de la enseñanza, afirma Ruiz, “por ser precisamente un sistema, las desigualdades que se instalan en la educación básica y secundaria se reproducen antes del ingreso a la universidad, profundizando la desigualdad social en Chile” (Ruiz, 2011: 78). La amplitud del sistema privado —muy afianzada en el país vecino— amenaza el derecho a la educación, a la justicia y la igualdad educacional, limitando el desarrollo de un espacio público plural y un sistema estatal fuerte y de calidad. El debate filosófico y político convoca en su argumentación los principios de justicia. John Rawls explica la subordinación de la eficiencia a la justicia, aportando un fundamento ético al debate. En efecto, la selección de los estudiantes está fuertemente condicionada por la clase social y el nivel socioeconómico de las familias de origen. Los criterios de *eficiencia*, tan difundidos en los argumentos a favor de la educación privada, no

garantizan contra violaciones de los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la educación. Si registramos los efectos de las políticas privatizadoras, estas han aumentado sensiblemente la desigualdad entre los estudiantes, en consecuencia, no pueden justificarse políticas públicas sobre la base de la eficiencia en el uso de los recursos (ibídem: 79). El financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y el control de su gestión no puede quedar administrado por reglamentos e instituciones previstas para el comercio ni por una lógica mercantil.

¿Cuáles son los parámetros que definen el ingreso a la educación superior? En una sociedad republicana y democrática, sólo el interés por las disciplinas y la capacidad de los estudiantes —o asimismo las necesidades de desarrollo de una región— pueden orientar una matrícula o determinar las condiciones del ingreso a los estudios superiores. Por el contrario, la capacidad de pago o el endeudamiento del estudiante y sus familias que establece la privatización de los estudios no pueden ser criterios válidos.

Juan Carlos Portantiero se refería, en un seminario internacional realizado en la Universidad de Buenos Aires en 1997, a la encrucijada en la que se halla la educación en general y la universidad en particular, entre lo privado y el mercado, y lo público, confundido muchas veces con el Estado.

El gran movimiento continental que fue la Reforma, verdadera transformación intelectual y moral, puso las bases conceptuales para corregir el equívoco. Por un lado, se abrió hacia la sociedad buscando quebrar el aislamiento oligárquico de las universidades, por otro, erigió estructuras de autogobierno que mediatizaban su dependencia financiera del Estado y fundaban una modalidad democrática de autonomía académica y administrativa. Anclándose en la sociedad y desprendiéndose de la sujeción al Estado, la Universidad reformista aspiró a ser verdaderamente pública (Portantiero, 2001: 83).

La confianza liberal en el mercado como distribuidor de recursos supone un cambio en la definición de políticas y una transmutación de valores sociales y del sentido de lo público. Para que un bien sea considerado bien público debe existir como referente de una colectividad cuyos miembros se consideren un nosotros. Lo público debe contar con la confianza en que la distribución del bien no es ni abusiva o lesiva de un grupo sobre otro. De modo que sin opciones socialmente incorporadas de igualdad o de identidad colectiva, o bien no se producen *bienes públicos* o si se producen no son percibidos ni como *bienes* ni como *públicos*. Estas nociones son portadoras de la herencia igualitaria del movimiento reformista y de su vocación latinoamericana. Las experiencias de integración regional en el siglo XXI, emprendidas en momentos de democratización (MERCOSUR, UNASUR, CELAC), reponen el ideal de un internacionalismo latinoamericano que ha estimulado el intercambio entre las universidades de nuestra región. El desmantelamiento de lo nacional y de lo regional hacia lo global, por el contrario, sólo fortalece la hegemonía existente.

Que la universidad sea considerada un bien público, un bien común de todos los hombres y que el acceso a la universidad sea un derecho humano, nos convoca en este 100 aniversario de la Reforma de 1918, a trazar las líneas de la universidad porvenir y encarar las tareas que tenemos por delante, en el sentido del compromiso social y de fraternidad con otros pueblos de Nuestra América.

Referencias bibliográficas

Ávila Huidobro, R.; Elsegood, L.; Garaño, I. y Hardinteguy, F. (2015). *Universidad, territorio y transformación social*. Avellaneda: UNDAV Ediciones.

Biagini, H. (2018). *La Reforma Universitaria y Nuestra América. A cien años de la revuelta estudiantil que sacudió el continente*. Buenos Aires: Octubre.

Derrida, J. (1997). Las pupilas de la universidad. Traducción de Cristina de Peretti. En J. Derrida, *Cómo no hablar y otros textos*. Barcelona: Proyecto A. Disponible en <https://redaprenderycambiar.com.ar/derrida/textos/universidad.htm>.

Elsegood, L. y Petz, I. (2019). *Universidad en movimiento. Curricularizar la extensión*. Avellaneda: UNDAV Ediciones.

García Raggio, A. M.; Villavicencio, S. y Naishtat, F. (1996-1997). La universidad hoy, crisis de esa buena idea. *Revista Chilena de Humanidades*, (17).

(1999). El porvenir de la universidad pública. *Sociedad*, (14).

Jelin, E. (2013). Geopolítica internacional del conocimiento. *Ciencia Hoy*, 23(134).

Llomovatte, S; Naidorf, J. y Pereyra, K. (2007). *La universidad cotidiana. Reflexiones teóricas y experiencias de transferencia universidad-sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.

Naishtat, F.; García Raggio, A. M. y Villavicencio, S. (2001). *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*. Buenos Aires: Colihue.

Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Los Polvorines: UNGS.

Roig, A. (1981). Deodoro Roca y el Manifiesto de la Reforma de 1918. *Filosofía, universidad y filósofos en América Latina*. México: UNAM.

Ruiz, C. (2011). Notas sobre el concepto de lo público y el “modelo” educacional chileno. En C. Gutiérrez, A. Martín, C. Ruiz y P. Vermeren, *Pasado y presente de la educación pública. Miradas desde Chile y Francia*. Santiago de Chile: Catalonia.

Souto et ál. (2007). En S. Llomovatte, J. Naidorf y K. Pereyra, *La universidad cotidiana. Reflexiones teóricas y experiencias de transferencia universidad-sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.

Tatián, D. (2016). La incomodidad de una herencia. *Integración y Conocimiento*, 2(5). Dossier especial: A cien años de la Reforma Universitaria de 1918.

Villanueva, E. (2019). *Universidad y nación. Asignaturas pendientes*. Florencio Varela: UNAJ.

La extensión en la Argentina. Breve historia y su tránsito hacia la consolidación como una de las funciones sustantivas de la universidad actual. El impacto de la evaluación institucional y la acreditación de carreras en su universalización

Arturo Somoza*

Introducción

El presente trabajo toma fuentes de estudiosos del decurso de más de cien años de la extensión universitaria en la Argentina y el mundo y analiza su consolidación como actividad sustantiva a partir de su incorporación en los estándares de acreditación aprobados por el Ministerio de Educación a propuesta de las universidades.

Si bien lo profundizaré más adelante, el eje principal de análisis es la responsabilidad institucional universitaria en el desarrollo de su visión y misión en referencia a la extensión, la explicitación normativa de esa mirada y la política general como su instrumentación concreta a través de programas y presupuestos normalizados que permitan su consolidación. El énfasis responde a la consideración de que el principal actor de la calidad académica es la universidad, quien debe, en ejercicio de su autonomía, institucionalizar la mejora continua.

Breve historia

Carlevaro dice:

Convencionalmente, se suele referir como “movimiento reformista de Córdoba” a los importantes procesos de transformación

universitaria de alcance continental ocurridos en América Latina en la primera mitad del siglo XX, en virtud de la importancia que tuvieron los acontecimientos de 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba, el protagonismo de su movimiento estudiantil, y la trascendencia política de su célebre “Manifiesto Liminar”. No obstante, en rigor, el movimiento reformista (entendiendo por tal a la articulación y movilización de organizaciones estudiantiles de diferentes países del continente en torno a un determinado programa de democratización de la universidad) había nacido al menos 10 años antes, si se tiene en cuenta el “I Congreso Internacional de Estudiantes” realizado en Montevideo en 1908, cuyas resoluciones y debates anunciaban ya varias de las reivindicaciones y demandas que los episodios de Córdoba sintetizaron y proyectaron con nueva fuerza continental (Carlevaro, 2002; Moraga, 2007; Van Aken, 1990). La tendencia a una suerte de “dieciochismo fundacional” de numerosos estudiosos del tema, impide visualizar la riqueza de los procesos previos a 1918, las movilizaciones y los encuentros, las redes intelectuales y estudiantiles que se fueron tejiendo en esos años, cuya sólida trama hizo posible que

* Profesor titular de Dasonomía de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo (FCA-UNCu). Fue secretario académico (1996-1999), decano (1999-2002), vicerrector (2002-2005 y 2005-2008) y rector (2008-2011 y 2011-2014) de esa institución, vicepresidente (2013) y presidente (2014) del Consejo Interuniversitario Nacional y miembro de la CONEAU (2015-2019).

la inspirada pluma de Deodoro Roca testimoniara que se estaba “viviendo una hora americana.

Sin ninguna duda la Reforma del 18 se constituyó en un paradigma latinoamericano y mundial en temas tales como la autonomía universitaria, el cogobierno y la apertura de la universidad hacia su entorno local, nacional y continental. En el caso de Argentina, el otro hito fue el decreto de Perón de 1949 sobre la gratuidad de los estudios universitarios, pero el decurso álgido de nuestra historia influyó en un impacto zigzagante de la política universitaria y aún más de las experiencias de extensión. Siendo en más de un caso concebida como un significativo vacío, hoy está propuesta por sus defensores como esencial interactuante con la docencia y la investigación, en la construcción de la personalidad universitaria y en la de sus docentes y estudiantes.

La heterogeneidad de la universidad latinoamericana debe traerse a cuento aquí, ya que hay países en donde hay universidades de docencia y universidades de investigación (son las de elite) y otras en donde no está presente la hoy considerada tercera función universitaria. Particular es la realidad argentina, ya que la Ley 24521 en su artículo 4 establece como objetivos de la educación superior:

- a) Formar científicos, profesionales y técnicos, que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte;
- b) Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;
- c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la Nación;
- d) Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema;
- e) Profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades;
- f) Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la inte-

gran; g) Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva; h) Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados; i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados; j) Promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.

Consideraciones varias

Si bien la cantidad de actividades que se realizan en la tercera función universitaria son muchísimas y podemos decir que, con una génesis distinta entre universidades públicas y privadas, los extensionólogos siguen utilizando el nombre de extensión como gran genérico, aceptando la polisemia fáctica del nombre.

La extensión en su consideración polisémica fue durante mucho tiempo una hermana menor de la investigación, pero se ha ido visibilizando cada vez más y reclama una mayor atención de la gestión de la universidad, especialmente en la pública, donde la Comisión de Extensión del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) viene solicitando, desde hace más de una década, una columna presupuestaria específica (además de docencia, investigación y salud).

Según extensionólogos destacados:

la extensión, con diferentes desarrollos y características en diferentes universidades, ha adquirido, principalmente, la forma de las siguientes actividades:

- a) En algunas universidades adquirió principalmente la forma de la difusión cultural (a través de la gestión de museos, radios o canales de televisión universitarios, periódicos de difusión

científica o revistas culturales, etcétera), dirigida tanto a la comunidad universitaria como a la sociedad en general, y su evolución ha estado fuertemente influida por los desarrollos de las políticas culturales y la gestión cultural.

b) En otros casos, su modo primordial es el de las prácticas preprofesionales de estudiantes, cuyo énfasis radica en la mejor formación y capacitación profesional, con diferentes características según el área de conocimiento de que se trate (salud, científico-tecnológico, humanístico, artístico, social, etcétera), y el ámbito en que se desarrolle (hospitales, policlínicas, comunidades rurales, fábricas, etcétera).

c) En ocasiones se llama extensión a la colaboración con otras entidades estatales (los demás subsistemas educativos, las políticas sociales, las empresas públicas, las políticas productivas, etcétera), fundamentalmente a través de la modalidad de asesoramiento técnico o transferencia tecnológica.

d) Así como a la venta de servicios (convenios) a entidades privadas o empresariales dirigidas a la innovación de productos o procesos, el asesoramiento técnico o la transferencia tecnológica, en determinadas áreas de conocimiento vinculadas a determinadas cadenas productivas.

e) En algunas universidades la extensión adquiere la forma de actividades desarrolladas por organizaciones de estudiantes o grupos docentes de modo militante, con mayor o menor apoyo de la institución universitaria, para colaborar con luchas de organizaciones obreras u otros movimientos sociales, o para desarrollar proyectos de diferente tipo a nivel social comunitario. En algunos casos se considera extensión a la colaboración universitaria en la respuesta a situaciones de emergencia (inundaciones, terremotos, etcétera).

f) También hay casos en que se llama extensión a la descentralización territorial de carreras, cursos o seminarios curriculares hacia geografías en las que no existían establecimientos universitarios.

g) Y también la extensión suele adquirir la forma de cursos de verano, conferencias o charlas sobre determinadas temáticas, realizadas por docentes o estudiantes en barrios populares o en la propia universidad pero con un carácter abierto. Con frecuencia estas actividades se desarrollan en períodos de receso curricular, y cada vez con mayor frecuencia se amplifica su difusión a través de aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (Cano, 2014).

Bejarano afirma:

es una interacción creadora entre Universidad y Comunidad, mediante la cual el quehacer cultural se vincula con el fenómeno social a fin de producir las transformaciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida de la personas, tanto en la sociedad como en la comunidad universitaria, y de sus interrelaciones, ya que la Extensión Universitaria debe mantener una relación permanente y directa con los demás subsistemas sociales, operando en el doble sentido de proyección de la institución en ellos y de estos en aquella (2011).

Otro aporte lo hacen Tommasino y Cano:

las actividades que las universidades denominan “extensión” contienen diferentes características según se trate de acciones de difusión cultural, difusión científica, colaboración con otros subsistemas del sistema educativo y/o con el sector productivo, prácticas preprofesionales en comunidades o policlínicas, actividades de educación popular desarrolladas de modo voluntario por organi-

zaciones estudiantiles, descentralización territorial de carreras, cursos de verano o conferencias de carácter abierto a la población, convenios para el desarrollo de actividades, asesoramiento técnico, ventas de servicios o transferencia tecnológica en diferentes áreas de conocimiento, etc. (2016).

La evolución del significante

El proceso de ampliación conceptual y su inevitable comparación con otras experiencias universitarias universales ha llevado a incluirla dentro la categoría de “tercera función sustantiva universitaria” o de “compromiso social universitario”, modificando fácticamente el significado primigenio de autonomía universitaria como concepto absoluto hacia el de “autonomía universitaria socialmente responsable”, entre otras denominaciones de compromiso con la sociedad.

Propone el mismo Cano: “distinguir tres niveles en relación con los cuales la universidad define su compromiso social: a) compromiso con lo que considera su misión y funciones; b) compromiso con determinados sujetos o sectores sociales; y c) compromiso con un determinado proyecto social-político-económico que la trasciende y la subordina” (2014).

Debate actual

Son muy pocas las universidades que han institucionalizado una definición clara y consistente con su visión y misión de la extensión universitaria. En general hay alusiones genéricas en los estatutos, con connotaciones administrativas y de vinculación a jerarquías orgánicas. Algunas han avanzado en sus proyectos institucionales y/o planes estratégicos, pero pocas hacen referencia explícita en instrumentos normativos a la conceptualización propia de la extensión, a sus fundamentos pedagógicos y metodológicos y a la política a desarrollar con responsabilidades definidas.

Continuando con los aportes de Agustín Cano:

la extensión debe procurar abrir nuevos modos de la relación universidad-sociedad que operen también, por su parte, transformaciones en la propia institución universitaria, las cuales, pueden abarcar diferentes planos, desde la apertura y/o reorientación de agendas de investigación; las ya mencionadas transformaciones a nivel del currículo, de las concepciones estrategias y metodologías de evaluación y acreditación, del modelo pedagógico y el rol docente, así como de la estructura académico-organizativa de la universidad, incluyendo los modelos de gestión.

[...]

Es importante avanzar en la integración de la extensión a los currículos universitarios y los planes de estudio en todas las áreas de conocimiento, procurando que dicha integración no neutralice su potencial transformador sino que lo vuelque hacia la transformación curricular y pedagógica, incluyendo el nivel de las relaciones educativas, los modelos pedagógicos, así como las concepciones y métodos de evaluación y acreditación de aprendizajes.

[...]

La extensión debe también procurar profundizar su desarrollo académico, procurando que esto no implique la generación de especialistas “extensionólogos”, sino que por el contrario, dicho proceso suceda indisociable de los desarrollos disciplinarios y transdisciplinarios sobre las problemáticas que se abordan, alimentando debates y transformaciones en el plano epistemológico y formando parte de una transformación pedagógica general.

[...]

Probablemente quienes más pueden aprender son los estudiantes que en ellas participan: entran en contacto con la realidad, usan lo que saben para afrontar problemas de la sociedad, interactúan con gente que tiene otros conocimientos y otras vivencias, se les ofrece la oportunidad de ser útiles; todo eso apunta a una formación integral. Más aún, la extensión

puede hacer una importante contribución a la democratización del conocimiento, al cuestionar la noción frecuente de que el poder del conocimiento no puede sino estar concentrado en algunos actores en desmedro de otros. A los docentes involucrados en las tareas de extensión, les cabe la gran responsabilidad de impulsar esa colaboración interactiva, entre actores universitarios y otros actores sociales, con vocación igualitaria y buscando todas las ocasiones propicias para que los universitarios no sólo ayuden y enseñen sino también aprendan de los otros actores sociales que participan en el proceso y participando junto con estudiantes en actividades de creación de conocimiento (2014).

Aspectos a tener muy en cuenta

El desarrollo de la extensión requiere primero de la decisión política institucional y luego de otros requisitos que varían en peso relativo, según el modelo institucional adoptado. La asignación de un presupuesto suficiente e incremental en términos relativos; el aumento del tiempo efectivo afectado a la extensión dentro de la dedicación total de docentes investigadores; la asignación de espacios físicos y equipamiento específico; la valoración de esta tarea dentro de los ítems considerados para la evaluación docente; su valoración dentro de los currículos para contrataciones y designaciones docentes; la promoción de la investigación en extensión y como tema de tesis de maestrías y doctorados, que se encuadra en el crecimiento dentro de la universidad como objeto de investigación; la inclusión de la actividad dentro del currículum educativo, tanto en áreas como en disciplinas y carreras, haciendo un tránsito hacia una articulación integrada; la evaluación de los resultados de programas y proyectos por pares; el desarrollo de publicaciones específicas o de áreas dentro de las ya existentes; la consolidación de redes de extensión universitaria, tanto públicas como privadas; la construcción de programas promotores de la participación de los estudiantes en la extensión; la revisión de las prácticas preprofesionales y de las prácticas sociales; la

realización de talleres y otro tipo de actividades dentro de la comunidad universitaria y en la sociedad para dar a conocer los resultados; la institucionalización de las relaciones de la universidad con otros actores sociales (principalmente como convenios específicos); la ampliación del uso de canales de comunicación, propios y de la sociedad, para la divulgación; la realización de encuestas y otros instrumentos de relevamiento de necesidades y demandas sociales a los que la institución puede dar respuesta; etc.

El aseguramiento de la calidad

Varios estudiosos de la extensión se refieren a la acreditación institucional y de carreras como una de las causas que han concurrido en la desconsideración de la actividad. Sin la pretensión de interpretarlos, entiendo que están focalizados en aquellas políticas impuestas o autoinfligidas, impulsadas por organismos internacionales, que buscan principalmente la racionalización presupuestaria y el autofinanciamiento para la sustentabilidad del sistema de educación superior. Es cierto que existen organismos multilaterales que financian reformas educativas en el sentido del eficientismo presupuestario y otros de integración económica de países que ponen condiciones de reducción del “gasto educativo” dentro de la inducción a conductas meritocráticas. También hay situaciones como la de la Unión Europea en que se definen conjuntamente “Guías de Buenas Prácticas” que con alguna flexibilidad deben adoptar los países miembros para acceder a programas de movilidad estudiantil, académica y de investigación. Estos son los programas denominados genéricamente *top-down*, es decir, vienen de arriba hacia abajo. En el caso de Latinoamérica es totalmente al revés. Los pocos avances de convergencia de los sistemas universitarios son *bottom-up*, es decir, se construyen tratando de trabajar sobre los aspectos en que se puede converger. El caso más reciente es el de SIACES, que ha iniciado un programa de Validación de Buenas Prácticas que puede llevar a construir mayor confianza recíproca entre países para incrementar la movilidad estudiantil, de académicos e investigadores y profesional.

En el caso de Argentina, no hay acreditación institucional, la evaluación institucional es no vinculante y la acreditación de carreras de grado se hace a partir de estándares elaborados por las universidades en sus organizaciones (CIN y CRUP [Consejo de Rectores de Universidades Privadas]) y consensuados en el Consejo de Universidades. Por marco legal, por tradición, quizá por inercia institucional o por imitación de procesos virtuosos, todos los estándares de carreras incluyen a la tercera función sustantiva. En algunos casos como extensión, en otros con varias denominaciones anexas como vinculación, cooperación institucional, difusión del conocimiento, etc.

Por lo descripto anteriormente, aparece la extensión como la más difícil de evaluar y acreditar, tanto por el bajo o nulo desarrollo normativo en las instituciones como por la poca información disponible por la precariedad de los abordajes y por la poca experiencia de los pares en esta temática. El dilema se dispara equivocadamente hacia: ¿qué quiere la CONEAU? o ¿qué quieren los pares?, o más aun, ¿cómo es un plan de mejora?

Debemos volver al concepto-valor, que es derecho y deber, de que el aseguramiento de la calidad es responsabilidad primaria de las IES y que la base de toda evaluación y/o acreditación es la “autoevaluación institucional”. Es entonces imprescindible que las mismas instituciones universitarias aborden con todo rigor la consolidación de la responsabilidad social universitaria.

Para ello sería recomendable que tanto el CIN como el CRUP hicieran un exhaustivo relevamiento de los gestores en extensión y su capacitación, los investigadores en esta temática, las redes que se abocan a ella y al capital conceptual expuesto en los repositorios de tesis de grado y especialmente en tesis de maestría y doctorado. Los aspectos instrumentales de las formas de presentación se mejorarán en tanto se formen más gestores institucionales en la temática y se aproveche mucho más el diálogo técnico de los responsables institucionales con el valioso equipo técnico de la CONEAU.

Recomendaciones

El sistema dual universitario argentino marca entre sus heterogeneidades algunas tipologías útiles para el análisis y posterior abordaje. Las universidades de gestión pública se diferencian principalmente por antigüedad, tamaño y contexto, mientras que las de gestión privada más por tipo, ya que las hay confesionales, empresariales, sindicales y de dominios de áreas disciplinares (salud, sociales, culturales, tecnológicas, económicas, etc.). Es por ello que dentro de las consideraciones generales que competen a la extensión, debe imperiosamente desarrollarse la caracterización del modelo de responsabilidad social universitaria de cada universidad y, derivado de ello, de las diversas áreas académicas dependientes. Esa caracterización tiene que incluir una normativa general y normativas particulares, que incluyan aspectos como ubicación en el organigrama, presupuesto básico, formación de recursos humanos, infraestructura y equipamiento necesario y programas de promoción para el desarrollo. En el proyecto institucional y/o plan estratégico deben cuantificarse las metas pretendidas y los mecanismos de monitoreo que se utilizarán y los responsables del mismo. Todo lo señalado resulta insumo básico para los posibles planes de mejora a presentar en evaluaciones, acreditaciones y solicitudes de recursos de revisión y, al estar incluidos en las autoevaluaciones, una referencia obligada de análisis para los pares evaluadores.

Conclusión

Si el objeto trascendente de la autoevaluación y posterior evaluación externa y acreditación es la mejora continua, y se consolida como responsabilidad primera y sustantiva de la universidad, podremos pasar de un desafío que hoy inquieta a una oportunidad muy significativa de avanzar hacia una educación integral de calidad. Si por el contrario, se considera a la evaluación y acreditación como un requisito burocrático legal a superar, se corre el riesgo de convertir un instrumento para la mejora en un fin en sí mismo y caer en la tentación de averiguar qué pretenden

los pares o CONEAU que se presente. Ello iría en conflicto con la autonomía universitaria y con su responsabilidad social para aportar a construir una mejor sociedad.

Referencias bibliográficas

Bejarano, C. (2011). Los actores de la Extensión Universitaria. Un Saber Hace para la construcción de un enfoque CTS. *XXI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Cano, A. (2014). *La extensión universitaria en la transformación de la Universidad Latinoamericana del siglo XXI: disputas y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.

Congreso de la Nación Argentina (10 de agosto de 1995). Ley de Educación Superior 24521. *Boletín Oficial*.

Erreguerena, F. (2020). Las prácticas sociales educativas en la universidad pública: una propuesta de definición y esbozo de coordenadas teóricas y metodológicas. *Masquedós*, 5(5).

International Network for Quality Assurance Agencies of Higher Education (INQUAAHE). (2018). *Guidelines of Good Practice*.

Red Bien. (2012). El desafío de la inclusión social y educativa. *Bicentenario. Revista de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación*.

Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIACES). (2019). *Declaración de Principios de Buenas Prácticas. Anexo I*.

Tommasino, H. y Cano, A. (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. *Universidades*, (67).

La extensión como vinculación: autonomía, relacionalidad y territorios

Ana Teresa Martínez*

*La renovación universitaria fue bien pronto
renovación social.*

Julio V. González, 1945

*La educación superior debe ser la institución
emblemática de la conciencia crítica de
nuestra América Latina y el Caribe.*

Declaración de Córdoba, CRES 2018

La Reforma Universitaria de 1918 puso las bases de la triple función de la universidad, que constituye el distintivo del modelo de estas instituciones en América Latina: enseñanza, investigación, extensión. Como cualquier término considerado para la práctica y susceptible de convertirse en eslogan, ninguno de los tres es unívoco ni aproblemático. Sus sucesivas resignificaciones en la historia de la universidad argentina, jalonada por intervenciones violentas desde quienes controlaban el Estado y períodos de precarización económica, trazan los derroteros de la diversidad de modos en que venimos produciendo una identidad universitaria y una tarea. Lo que entendemos bajo el rótulo de extensión tal vez sea la significación conceptualmente más compleja, precisamente por ser a la vez la más implícita y la menos sistematizada.

La Reforma de 1918 se desarrolló en el contexto de lo que los estudiantes de la época interpretaron como una crisis civilizatoria, en el marco de la Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa y la local llegada de la fuerza política más popular

de la época, el radicalismo, al poder. Se insurgían contra el autoritarismo eclesiástico y una idea jerárquica de la docencia que la confundía con un privilegio de clase, es decir, contra lo que entendían como los restos del mundo colonial, que veían concentrados especialmente en la Universidad de Córdoba, aunque incluían en la crítica a todas las universidades del país, aun a la más reciente e innovadora Universidad de La Plata. La lucha era contra una administración, un método docente y un modo de entender la autoridad. A la inspiración común de la rebelión, que condensaba procesos y malestares previos y diversos, sucedía un proyecto matizado, que de distintas maneras ponía en cuestión, en nombre de una nueva generación, la organización universitaria y —con diferentes acentos— también social. Ese proyecto, centrado en el autogobierno con participación estudiantil, consagró también —al menos declarativamente— la función social de la universidad expresada en la necesidad de la “extensión”.

Desde entonces, la extensión universitaria viene siendo concebida y practicada de diversas maneras y con acentos disímiles (Fresán Orozco, 2004), marcada por los objetivos específicos que se dan en cada momento en cada institución, así como por los contextos de diversas escalas que la redefinen cada vez. En el presente texto, tras repasar el proceso por el que llegamos al momento actual de la extensión universitaria en Argentina, reflexionaremos sobre algunos de sus desafíos contemporáneos, teniendo en cuenta por una parte los contextos locales, analizados como “territorios” y, al mismo tiempo, el proceso de federalización ya no

* Licenciada en Filosofía y DEA y doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Conicet y docente en la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Autora de *Los hermanos Wagner, entre ciencia, mito y poesía* (2003); *Pierre Bourdieu, razones y lecciones de una práctica sociológica* (2007); *Cultura, sociedad y poder en la Argentina* (2013); *Discursos de identidad y geopolítica interior* (dir., 2019); y de artículos en revistas científicas y capítulos en libros colectivos sobre su especialidad.

sólo de las universidades sino del sistema científico-tecnológico todo, que se viene intentando en Argentina en los últimos quince años. Veremos cómo el principio de autonomía universitaria (y científica) y el *factum* del territorio no pueden pensarse sino relacionamente, y cómo este modo de verlos privilegia la extensión en términos de vinculación y de función social universitaria. Al mismo tiempo, pone en debate algunas cuestiones que —especialmente en universidades en provincias, pero no sólo— dialogan muy bien con las preocupaciones de los estudiantes de 1918.

Extensión y función social de la universidad desde 1918

El repertorio con que contaban los estudiantes insurgentes de 1918 provenía sobre todo del liberalismo, vivido como un “amplio paraguas” cultural, que cobijaba “filones de ideas, a veces entrecruzadas de modo heterodoxo, con vetas positivistas y antipositivistas, vitalistas, georgistas, krausistas, marxistas, anarquistas, masonas e inclusive feministas” (Tcach, 2018: 22). En ellos la percepción de una crisis civilizatoria y la aparición de una “nueva sensibilidad” encarnada en la juventud de la época en términos de arielismo, se abría (en la gama heterogénea de experiencias, intereses y referencias políticas) a vincular con distintos acentos el reclamo universitario con lo que en la época se llamaba la “cuestión social”, es decir, la necesidad de solucionar de algún modo la miseria en que vivía el mundo obrero y el potencial disruptivo que esto conllevaba para el sistema (Suasnábar, 2018). De esta confluencia proviene sobre todo la importancia de lo que cuajará como tercera función de la universidad: la extensión.

Sabemos que la actividad extensionista no fue un invento de la Reforma. Desde fines del siglo XIX, la Universidad de Oxford en Inglaterra, las Universidades Populares francesas y el trabajo con comunidades rurales en EE. UU., así como las experiencias de la Universidad de Oviedo en España, atestiguan experiencias de salida de las universidades fuera de los claustros (en el doble sentido de lugar de recogimiento y concentra-

ción, como de comunidad delimitada), que eran conocidas por los reformistas. La misma UNLP en 1905 la incorpora como tarea. Pero si 1918 puede considerarse bisagra, es no sólo porque la considera una función inherente de las casas de estudios, sino porque, haciéndolo, funda una tradición que continuaron las organizaciones estudiantiles y adoptaron progresivamente las instituciones, que la convierten en una razón de ser llamada a atravesar toda la actividad universitaria (Negro y Gómez, 2017). El paso del mero ingreso irrestricto a la gratuidad de la enseñanza superior en la década de 1940 con el primer peronismo, a pesar de provenir de una diversa vertiente política, al ampliar las posibilidades de acceso y diversificar potencialmente aún más el mundo social al interior de los claustros, confluye con este movimiento en apuntar a la “cuestión social”, poniendo a la universidad ante desafíos aún mayores.

La ebullición de las décadas de 1960 y 1970, con su impulso revolucionario, tuvo en las universidades un lugar de especial protagonismo y se explicitó en toda América Latina en intentos de acercamiento de los estudiantes al mundo obrero, en experiencias de extensión en barrios pobres y regiones periféricas del país, expresándose institucionalmente en la Segunda Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural, desarrollada en México en 1972, en diferenciar precisamente las actividades de *difusión* (cursos libres, expresiones artísticas, etc.) de la *extensión* propiamente dicha, que cobraba otra dimensión al proponerse “crear en el hombre una conciencia política que hará posible su compromiso con la sociedad” (UDUAL en Menéndez, 2004: 16). Acto seguido, el documento, en clara inspiración freireana, planteaba que “la extensión y la difusión deben ser liberadoras, ya que deben favorecer la concientización de los individuos sobre la realidad para que asuman el compromiso de actuar sobre ella, transformándola” (UDUAL en Menéndez, 2004: 16). Esta idea de una universidad militante, en el caso de Argentina, fue aplastada tras el paso de las sucesivas dictaduras militares, especialmente la de 1976. Las universidades, intervenidas y en gran medida literalmente vaciadas de sus mejores docentes y dirigentes

estudiantiles, fueron aturridas hasta iniciar, hacia 1982, el proceso de recuperación de la democracia, en la sociedad y en los claustros.

Centrados en lo que Portantiero llamó la “tercera D” (frente a Desarrollo en los sesenta y Dependencia en los setenta) (Portantiero, 2005), los años ochenta ven en la extensión universitaria una herramienta para la democratización de las sociedades. Al mismo tiempo, el valor de la autonomía se concentraba en volver a elegir autoridades, recuperando el autogobierno y el rol de los estudiantes en esa estructura, y se constituía en un valor central, que expresaba también la necesidad de precaverse de las violentas experiencias de intervención vividas.

Fueron los años noventa los que introdujeron en la función social de la universidad, la exigencia de relacionarse con nuevos actores, vinculados especialmente al mercado. En el marco geopolítico internacional de una “revolución conservadora” (Bourdieu, 1998) en la que las deudas externas constituyeron un poderoso instrumento de presión sobre las naciones llamadas “en desarrollo”, de consiguientes políticas de desmantelamiento de las empresas públicas y del poder regulador de los Estados periféricos, del deslizamiento de los discursos de la desigualdad hacia los de la equidad, y de las teorías económicas del derrame, la presión de los organismos internacionales y los gobiernos sobre las universidades en América Latina fue la de ofrecer servicios que contribuyeran al autofinanciamiento (bajo amenaza de arancelamiento y recortes presupuestarios), diseñando e impulsando proyectos que apuntaran a apoyar la expansión de las empresas (del sector “privado”), que se suponía desarrollarían al país y “derramarían” beneficios para el conjunto de la sociedad. Junto con estas tareas, las universidades podían aportar, en este marco, a las políticas “focalizadas” que desarrollaban los debilitados Estados para reducir la pobreza como parte de una política de “gobernabilidad”, es decir, de control social. Aquí se proponía la política del “emprendedurismo” como alternativa basada en la ideología del mérito y el esfuerzo individual. Más allá de la inspiración de las propuestas y del rechazo que producían especialmente entre científicos

sociales, una mezcla de necesidad y convicción abonó experiencias valiosas de salida del claustro, tanto hacia el mundo productivo como hacia los sectores populares en proceso de desafiliación social, que constituyen importantes aprendizajes a recuperar y analizar. Innovación, vinculación, incubación de empresas, fueron términos introducidos en la década de 1990 que se quedaron en nuestro vocabulario institucional. Al mismo tiempo, la creación de la CONEAU y los esfuerzos de evaluación e institucionalización de prácticas aportaron a la visibilización y sistematización de esta función universitaria. Además de abrirse un debate importante y necesario, en muchas universidades se crearon programas para articular la investigación con emprendimientos productivos, con diverso grado de éxito, fundando experiencias que deben ser reflexivamente capitalizadas.

La inspiración de 1918 va a resurgir con fuerza en el siglo XXI, no sólo por la proximidad del Centenario, sino por el contexto de los gobiernos progresistas⁴⁶ y el impulso latinoamericanista que atravesó al colapso del neoliberalismo en el cambio de siglo, así como los esfuerzos de recomposición de los Estados y de las tramas sociales. En este nuevo marco se va a relegitimar progresivamente —no sin resquemores residuales— la necesidad de vincular a las universidades con el mundo socioproductivo, aportando análisis, mirada crítica, ideas y proyectos que apunten al desarrollo de las regiones y los países. La producción de una relación virtuosa entre los organismos del Estado, las universidades y las organizaciones de la sociedad (incluidas las empresas, en especial medianas y pequeñas) se ha ido constituyendo en un desafío tan pendiente como necesario. De hecho, a través de la evaluación que viene haciendo CONEAU de las diversas universidades del país, nacionales o privadas, se constata que la función extensión es la menos atendida, creciente en espe-

46 No entramos aquí en un debate evaluativo sobre estos gobiernos, que han sido diversos en sus políticas internas y sus logros. Sí ponemos de relieve una preocupación por la recomposición de los Estados y la redistribución del ingreso que les es común, y para el caso argentino señalamos Kessler, 2014.

cial entre las universidades públicas, pero aun escasamente desarrollada, evaluada, reflexionada. Las instituciones privadas destacan en este punto por la exigüidad de su aporte (Negro y Gómez, 2017) Hay que mencionar que las recientes urgencias de la pandemia del Covid-19 han visibilizado, para las propias instituciones, pero también para la opinión general, el rol clave que las universidades podrían jugar, no sólo para las emergencias, sino para la transformación productiva del país.

Progresivamente, se ha ido consolidando también la idea de que esta relación no puede ser unidireccional. Aunque se puede rastrear desde antes de 1918, y a través de todas las etapas, la existencia de discursos que expresan esta relación de ida y vuelta, el peso específico que tiene en el inconsciente social y universitario el conocimiento validado científicamente constituye un obstáculo epistemofílico (diría Bachelard) para reconocer, es decir, tomar en serio, los saberes de la práctica que atesoran los diversos actores del mundo social, de los espacios políticos y del mundo productivo, que se generan en buena parte al margen del sistema educativo. Este reconocimiento y sus consecuencias se vuelve central para cualquier proyecto de construcción conjunta, indispensable para la modificación de aquella matriz.

Está también en la línea de 1918 la resistencia que han ofrecido las universidades latinoamericanas a la mercantilización de la educación. La Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de 1996, realizada en La Habana, consagró la idea de la educación superior como “bien público con pertinencia social”, rechazando la propuesta del BID y el BM del “bien público global”, que abría a la comercialización de servicios educativos a escala global para algunas universidades del mundo desarrollado. En la misma línea, la CRES 2008, realizada en Cartagena, Colombia, rechazó la inclusión de la educación superior en los acuerdos del GATS de la OMC, insistiendo en el carácter de la educación como un derecho, en el que los Estados tienen una responsabilidad ineludible y no como bien transable. La pertinencia, la inclusión, la calidad, la innovación estuvieron en el centro de un plan de acción que actualizaba el legado

de 1918, impulsando a las redes interuniversitarias y la autonomía regional en la producción científico-tecnológica. La declaración de la CRES 2018, desarrollada en Córdoba, marca una justificada continuidad sobre las mismas preocupaciones, profundizando la idea de la educación superior como “un bien público social”, un “derecho humano y universal”, cuyo cumplimiento efectivo debe ser garantizado por los Estados, así como la pertinencia de la docencia, la investigación y la extensión en el marco de las desigualdades persistentes que caracterizan a la región: de clase, de etnia, de género. La insistencia en la necesidad de sistemas regulatorios que reviertan la tendencia a considerar la educación como mercancía, en el marco de las brechas científico-tecnológicas y digitales que profundizan las desigualdades entre los Estados del mundo, apuntan a la vez a profundizar el rol estratégico que las universidades pueden jugar en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. La verdadera dimensión de esta declaración se advierte cuando pensamos en términos de esta etapa del capitalismo cognitivo, los nuevos modos de acumulación capitalista (bancarización de la economía, derechos de propiedad intelectual y construcción de monopolios informáticos y digitales) y una división internacional del trabajo que segmenta ya no sólo entre productores de materias primas y bienes industriales, sino donde la autonomía tecnológica y la capacidad colectiva de producir conocimientos asume un rol central.

En este marco, como afirma René Ramírez en uno de los resúmenes ejecutivos de la CRES 2018:

en el siglo XXI no habrá justicia en nuestra región si no hay libertad de pensamiento y expresión para la sociedad en su conjunto; y no existirá libertad de pensamiento si nuestros países no generan conocimientos pertinentes para sus realidades, e innovaciones sociales que disputen el orden imperante. No habrá justicia social si no hay justicia cognitiva: lo que implica reivindicar soberanía para imaginar, crear, acceder y aplicar los conocimientos que necesitamos para la vida buena en nuestras sociedades (Ramírez, 2018: 96).

Es en esta perspectiva que se hace urgente un “cambio radical en la matriz cognitiva”, en gran medida neocolonial, neodependiente, antropocéntrica, racista y patriarcal. Es decir, un proceso que lejos de oponer, descubra las convergencias que hay entre la necesidad de superar las brechas científica, tecnológica y digital, y la de conquistar autonomía en la producción intelectual, en las reglas de funcionamiento y evaluación del campo científico y académico y en el modelo cognitivo y de sociedad. Construir autonomía no es en este sentido sinónimo de “aislarse del mundo”, sino de integrarse con alguna posibilidad de éxito.

Relacionalidad y territorio

Es en este marco de transformaciones globales, donde el lugar que ocupan los países de América Latina y el Caribe está tan condicionado, pero tiene algo propio para decir, que reflexionamos sobre la extensión. El desafío es que, como en 1918, este sea un impulso de revisión interna de las estructuras, de las ideas que las animan y de las prácticas, en el triángulo de sinergias que constituye la triple función de la universidad. Un impulso para volver a trabajar el sentido y el modo de la autonomía científica, del autogobierno necesario y de los vínculos, en orden a unos objetivos que tengan chances de trascender los intereses personales, corporativos e institucionales, redireccionándolos hacia el fin complejo y multidimensional de la función social. Es este núcleo el que creemos que merece reflexión.

La formulación tripartita de docencia, investigación y extensión nos hace olvidar a veces en la práctica que ninguna de las tres funciones se desarrolla adecuadamente por separado, y una visión jerárquica y logocéntrica de la ciencia nos ha habituado a pensarlas en progresión lineal, como una operación de derrame desde una investigación solipsista hacia estudiantes que no saben (alumnos) y a un pueblo aún más desprovisto. La idea del triángulo pone el acento en la retroalimentación y nos obliga a trabajar sobre las condiciones en que esta es posible (Pinedo, 2019). Por otra parte, la masificación consi-

guiente al ingreso irrestricto y gratuito, sumado a la multiplicación territorial de los centros de estudio, reintroduce el tema de la función social al corazón del triángulo: no se trata sólo de que todos accedan, sino de impedir, como dice Rinesi, que cada estudiante “se vaya a la casa humillado por nosotros, habiendo fracasado en su intento de ejercer el derecho a acceder a obtener un título universitario” (Rinesi, 2013)

Este objetivo obliga a pensar relacionamente los tres términos y a superar la idea tradicional de la extensión como brazo largo de la universidad que sale caritativamente de sus límites hacia una sociedad que le sería externa y extraña. Si en alguna medida lo es, es porque algo no funciona. La idea misma de voluntariado, más allá de las experiencias en que se trabaja para superar sus límites, no deja de responder a un modelo a superar. Por el contrario, imaginar más ampliamente la función desde la noción de *vinculación*, a pesar y gracias a su carácter abstracto, permite analizar la variedad de prácticas concretas privilegiando la dimensión relacional. Trabajando así, ajustamos tanto el modo de pensar la *autonomía* como el *territorio*, para volver sobre los significados de nuestras prácticas específicas. En este sentido, nuestro enfoque del territorio pone en diálogo las propuestas que parten de la geografía (Arzeno, 2018; Erreguerena, 2020) con recursos de la sociología bourdieana, en la medida en que esta piensa lo social como juego de relaciones que estructuran un espacio imaginario, pero a la vez real, donde es posible analizar cómo los procesos de institucionalización en los que actúan los agentes mediante sus prácticas territorializan el espacio porque espacializan las relaciones sociales (Bourdieu, 2012, 2019, entre otros).

Si pensamos en términos de relaciones y procesos, no de cosas, ya no hay un adentro y un afuera de la universidad. Las instituciones son procesos más o menos estabilizados de institucionalización. Son conjuntos de prácticas consolidadas por reglamentos y por usos consagrados por la repetición, que les confiere cierta eficacia al ajustar las expectativas, los modos de hacer, lo que se hace y los resultados. Allí se marcan ritmos medidos en horarios y cro-

nogramas, a la vez que se delimitan espacios materializados generalmente en edificios y en campus. También se normalizan disposiciones que marcan identidades y pertenencias sancionadas por los títulos y los cargos. Todo esto va estableciendo juegos de relaciones entre agentes, con sus jerarquías, saberes prácticos, tensiones por modificar lo que fuere (desde las posiciones que ocupan los individuos hasta la definición de lo que se debe hacer) e inercias de lo que ha sido definido en algún momento. En este sentido podemos decir que cada universidad, cada facultad, cada instituto, cada carrera, es un campo de fuerzas que se sostiene por la propia tensión de sus inercias y un campo de luchas, imperceptibles o estridentes, por cambios y modificaciones de mayor o menor profundidad. Visto así, el adentro y el afuera de la universidad y el concepto de autonomía (científica y de gobierno) se delimita y a la vez se relativiza. Porque la universidad se vuelve territorio: espacio a la vez social y físico marcado, señalado, apropiado por y para algunos más que por y para otros, donde profesores/as, estudiantes/as, investigadores/as juegan los juegos serios de una vida o muerte simbólicas, que son tan reales como para definir sus identidades y sus posibilidades actuales y futuras en la sociedad. Es decir, no hay propiamente un adentro y un afuera, porque no son las cosas sino los juegos de relaciones estabilizadas los que delimitan espacios socializados, territorializados, y esto es lo que posibilita los juegos de autonomías relativas entre los cuales nos movemos, portando en nosotros los territorios apropiados, apostando en diversos tableros con más o menos pericia, transponiendo certezas y saberes de uno a otro. Es en estos deslizamientos de prácticas entre territorios que entra a la vida universitaria el inconfesado racismo, el sexismo, la colonialidad de nuestra visión del mundo.

Cuanto más nos hemos podido apropiar de un juego de relaciones como el que hemos descrito, más “apropiado” nos resulta. Lo que Pinedo llama el cronotopos de la docencia o de la investigación (Pinedo, 2019), está hecho de todo esto: tiempo y espacio institucionalizados e incorporados. En ellos nos movemos como peces en el agua, pero al salir de allí, al despla-

zarnos a espacios apropiados y practicados por otros (cuando conversamos, aunque sea por zoom, con un ministro de gobierno o con un dirigente barrial), nuestros tiempos y espacios se desestabilizan, entramos a mundos que experimentamos externos a la universidad, porque no los manejamos ni nos manejamos en ellos. En esos otros mundos no tenemos los poderes acostumbrados ni las expectativas adecuadas. Ser conscientes de ello nos puede incomodar productivamente: son espacios cuyas lógicas merecen una atención nueva, hay que explorarlos, escucharlos, entender cómo funcionan las relaciones, los vínculos estables, las prácticas consagradas, los poderes reconocidos, y cómo somos percibidos allí, con qué expectativas, a partir de qué historias previas, con qué etiquetas que tienen qué significados (como muestra en la práctica Manzano, 2019). Vista así, la extensión no puede ser pensada en el laboratorio exclusivamente, no puede improvisarse únicamente desde nuestros saberes: supone circularidad de saberes, la aventura de incomodarse y aprender, un proceso de desnaturalización y connaturalización que permita imaginar prácticas factibles, pero también improvisar lo adecuado sobre la marcha. Sobre todo, supone que, lo advirtamos o no, estamos todo el tiempo coconstruyendo con agentes individuales o institucionales que están pensando otros espacios y según otras lógicas. Ignorarlo no hace más que llevar las actividades al fracaso o a cambios de sentido que se nos escapan y podrían no ser los deseables. Querer manipularlos desde un supuesto saber superior terminará en ruptura o en manipulaciones mutuas. El único camino efectivo es reconocer las diversas lógicas, ponderar alternativas, coconstruir para un explícito fin común, sabiendo que no es el único en juego en las prácticas.

Por otra parte, recordarnos que —igual que nosotros, pero en otra posición y momento— los estudiantes portan en su sentido práctico, territorios diversos a la universidad, que negocian y adaptan de distintos modos mientras avanzan en sus carreras, y también cuando “salen” a la extensión, a espacios que les pueden ser más o menos familiares. Esto supone que el trabajo reflexivo sobre las prácticas y las relaciones debe

acompañar los movimientos de ida y vuelta, de entrada y salida, ponderando los saberes y los juegos de poder que actuamos, que nos actúan y que actúan los otros y a los otros. Como muestra muy bien nuevamente Virginia Manzano, somos actores político en medio de espacios que conocemos poco (Manzano, 2019). Ni dominamos enteramente el sentido de nuestras intervenciones, ni somos dominados del todo por un juego ciego de fuerzas. Más bien, una práctica eficaz fuera de nuestro mundo institucional cotidiano, supone, otra vez, ponderar los pesos relativos, las proyecciones, los deseos, lo que se puede o lo que no en cada caso, y esto, en diálogo no sólo con todo el equipo universitario que protagoniza el proceso, sino con los actores de los otros territorios con los que interactuamos, que también ponen sus proyectos en juego en estos procesos (Kessler y Heinrich, 2011). Aquí se juega la pertinencia de nuestras propuestas, en términos de ética, de política y de eficacia de la investigación, de la docencia y de la extensión.

Cuando salimos de los grandes centros: autonomía y territorio

En este análisis relacional de las prácticas desde el corazón del triángulo, ponderar también los pesos relativos de los territorios es fundamental para entender el significado de lo que hacemos. En el juego interno, del espacio de autonomías relativas de la universidad, el sentido de una práctica de “extensión” puede variar mucho si se realiza desde universidades como la UBA o la UNLP, que, en grandes metrópolis, son una institución entre muchas otras, con juegos internos de gran peso específico, o si esas mismas prácticas se realizan desde una universidad de provincia, donde la política interna, si bien tiene lógicas propias, queda en parte dominada por el peso relativo de los juegos políticos, económicos o de prestigio social provinciales. En estos marcos, lo que se hace o se dice en la universidad, es siempre visible para los poderes que actúan en el territorio provincial. Por esto, el capital que se acumula apostando en el campo interno puede ser útil también para actuar en otras institucionalidades (no es raro que los funcionarios de la universidad pasen a

ocupar funciones políticas en la gobernación), o puede cerrar posibilidades en el interno: el modo como se plantee la relación con las autoridades locales influye en la posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad académica. La autonomía relativa se torna un objeto de trabajo cotidiano y al mismo tiempo habilita posibilidades de incidencia mayor.

En estos marcos, analizar prácticas de agencias estatales o de los pocos grupos económicos existentes, y hacer públicos los análisis, los convierte *ipso facto* en denuncias aptas para suscitar reacciones a diversos niveles y de múltiples consecuencias, positivas o negativas para la sociedad y para las posibilidades de investigación y extensión subsiguientes. Cada paso (estar o no estar, decir o no decir, decir dónde, cómo y a quién) necesita ser analizado en este complejo juego de fuerzas entre actores, que están en gran medida cara a cara. Las “clientelas” y las relaciones de intercambio formalizado o no son parte en estos contextos de la vida institucional (también universitaria) real o imaginada: lo sea o no, todo es leído en términos de influencias, vínculos personales, fidelidades o traiciones, porque todo está todo el tiempo cara a cara y así las lógicas personales son las que tienden a institucionalizarse. Las actividades de extensión también lo están y acumulan capitales diversos para los actores, son leídas como el capital de nuestras alianzas y nos posicionan positiva o negativamente —a nosotros y a ellos— donde estén nuestros aliados. En estos campos de fuerzas es fundamental moverse con consciencia y cuidado, con diálogo y transparencia, trabajando la autonomía y practicando la fidelidad a los grandes objetivos de la igualdad y la democracia.

Aquí también el capital militante (Beigel, 2010) produce sujetos de fuertes identidades sociales, expuestos a jugar entre los tableros de la moral social, la política y la vida universitaria. Este frágil capital, hecho de saberes y prácticas adquiridas en cualquier tipo de militancia, está también todo el tiempo expuesto a ser desmentido o deslegitimado porque la trayectoria de cada uno/a está a la luz, y puede fortalecerse también sumando un capital social (relaciones movilizables) que construye posiciones, tanto al interior

del espacio universitario como de los territorios externos (las organizaciones, las agencias del Estado, etc.). Si el prestigio científico de los títulos, las publicaciones, los cargos, las categorías de investigador, construyen posiciones normalmente en el mundo académico, tanto el capital militante como el social (las relaciones movilizables en lo social-académico, social-militante, social-social, etc.) pueden posicionar y a la vez posibilitar incidencias por parte de funcionarios, de docentes, no-docentes, investigadores y estudiantes, rompiendo una vez más las divisiones entre el adentro y el afuera, moviéndonos con otros y otras en tableros diferentes. Es fundamental ponderar posiciones e incidencias así construidas, para controlar en lo posible su orientación y consecuencias.

En estos campos de centros de estudios periféricos a los grandes centros académicos y a las provincias más poderosas del país, la posibilidad de movilizar relaciones con los espacios centrales es también un categorizador de los agentes. Los intelectuales en provincia pueden jugar a la vez en el tablero nacional y el local, o elegir jugar preferentemente en el primero, o sólo para los juegos que se proponen en el segundo, y esto modifica sus modos de validarse y posicionarse en cada espacio (Martínez, 2013). De modo similar, en los juegos universitarios de las periferias, la movilización y exhibición de relaciones nacionales o internacionales (reales o imaginarias) definen (abren u obturan) también posibilidades de palabra e incidencia de los actores. El carácter supuestamente abierto de la ciencia y la academia vuelve cada vez más exiguo el margen de las validaciones exclusivamente locales, pero siempre hay recursos para protegerse corporativamente y proteger a los propios. Esto, en los territorios de la academia, la política y la empresa. La movilización de relaciones y criterios que amplíen la territorialización, desde la introducción de organismos científicos como Conicet, CLACSO, o redes permanentes con otras universidades, permite siempre acrecentar la perspectiva y hacer pie para sostener la autonomía científica y académica respecto de los poderes locales y las prácticas inerciales. Introducir así mecanismos de evaluación que nos ponen en competencia con

los grandes centros, gestar solidaridades regionales, nacionales e internacionales y promover la circulación del centro hacia la periferia permite ofrecer a los estudiantes locales oportunidades similares a las que tendrían en los grandes centros, ampliando la masa crítica mediante alianzas desafiantes y a la vez centrípetas.

La diversidad de lógicas de acumulación de capitales que venimos de plantear y la complejidad de tramas relacionales en que se producen, se validan y se ponen en juego son fundamentales para entender en cada caso cómo funciona la autonomía en relación con la función social, así como lo que significa reconocer que tanto en la sinergia del triángulo como en la especificidad de actividades de extensión somos actores políticos en el sentido amplio del término, territorializando espacios propiamente universitarios, pero también los que consideramos externos. Construir alianzas con los organismos estatales nacionales y provinciales, con las empresas locales y las organizaciones de toda especie que estructuran la sociedad (y las luchas sociales) constituye así un delicado juego de ingeniería que no por complejo deja de ser definitorio de nuestro rol.

Extensión en juegos territoriales

Es actuando las tramas descriptas, atravesados por ellas, que desarrollamos actividades que llamamos tradicionalmente de extensión. Y así cobra otro sentido, especialmente en las ciencias sociales (pero no sólo: pensemos en temas candentes como la minería, la violencia institucional, el manejo de una pandemia, el uso de agrotóxicos y los cultivos o la producción animal intensivos, que no se pueden plantear sin el recurso de varias disciplinas), ese modo de incidir en los debates públicos que tradicionalmente llamábamos “divulgación”. Instalar o informar sobre un tema para que la ciudadanía opine con mayor conocimiento de lo que está en juego, ya no es divulgar, es más bien poner en relación el conocimiento cargado de prestigio de la ciencia con los saberes de sentido común ciudadano, que ya cuenta con muchos otros recursos: la propia experiencia, los discursos de los MCS, los

debates en los círculos de amigos, familiares o el trabajo, apropiaciones anteriores de saber científico, etc. Aportar aquella mirada, las preguntas y las certezas provisionales que surgen de procedimientos sistemáticos y controlados, es una obligación ineludible de la función social de la universidad para contribuir a la formulación de políticas públicas y a la consolidación de una democracia real, en medio de los conflictos y las limitaciones provenientes de las fuerzas de los mercados en el capitalismo contemporáneo. La discusión sobre cómo definir los problemas y cuáles son los aspectos a considerar para resolverlos debería ser siempre un lugar donde los equipos de investigación, docencia y extensión tengan algo fundado para aportar. Radio, televisión y prensa propias, no tanto para promocionar a la propia institución, sino para intervenir como una voz lo más autónoma y libre posible, desde los saberes contruidos en el triángulo de la extensión, la docencia y la investigación.

Por otra parte, también es en estos espacios relacionales balizados donde desarrollamos los proyectos específicos de extensión/vinculación. Aquí es donde romper con las inercias y las ingenuidades es más urgente. Trabajar con organizaciones sociales de todo tipo, vinculadas de diversos modos con organismos del Estado y con los juegos de fuerzas de los mercados, trabajar con las mismas agencias del Estado en proyectos específicos y con empresas estatales o privadas a las que nos asociamos exige una tarea constante de vigilancia epistemológica, política y ética, operaciones de reflexividad que nos remitan a entender en qué territorios estamos cada vez, quiénes somos allí y lo que allí estamos haciendo. Que nos permita también elaborar estrategias de incidencia en orden a la democratización y no al reforzamiento de poderes concentrados que dejan inermes a ciudadanos y asociaciones que no les respondan. Elegir entonces dónde, con quiénes, cuándo y cómo trabajar debería ser el producto de ponderar las tramas territoriales que somos y atravesamos.

En este sentido, es fundamental que estas actividades sean institucionalmente jerarquizadas mediante los procesos de concurso, financiamiento y evaluación. No sólo para que sume-

mos su peso en los CV al compromiso personal, a fin de que podamos dedicarles tiempo y atención, sino para que el sistema no nos permita escapar de las tareas reflexivas y para que los actores individuales e institucionales con que nos vinculamos también les den el peso que aportan las reglamentaciones y los actos de institución.

Es decir, pensada así, aun cuando haya grados importantes de socialización específica y de inmersión en los asuntos propios, constituir a la universidad en un lugar donde primen el respeto por los valores del conocimiento, la formación de las nuevas generaciones y la responsabilidad social, lejos de garantizarse con el autogobierno, exige prácticas cotidianas de transparencia real, de autoevaluación sincera, continuo diálogo democrático y abdicación de las propias cuotas de poder y privilegio en función de los valores que proclamamos. De otro modo, las universidades, como los partidos políticos o las instituciones religiosas, se convierten en espacios de hipocresía estructural, donde lo mejor de cada sujeto queda aplastado por el peso de las inercias que ocultan, naturalizándolas, las prácticas que nunca aceptaríamos si las pudiéramos ver.

En esta etapa del capitalismo cognitivo, consolidar una universidad pública, gratuita y de calidad es fundamental para generar las condiciones de un desarrollo relativamente autónomo, habilitando el ejercicio de la democracia como modo de gobierno y de vida. En este sentido, el triángulo sinérgico extensión-docencia-investigación sigue siendo el corazón de la función social que nos da razón de ser. Practicar la democracia y abrir la circulación del conocimiento parece ser un punto de partida siempre a renovar y reaprender.

Referencias bibliográficas

Arzeno, M. (2018). Extensión en el territorio y territorio en la extensión. Aportes a la discusión desde el campo de la geografía. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 8(8), pp. 3-11, versión en línea.

Biegel, F. (dir.) (2010). *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*. Buenos Aires: Biblos.

Bourdieu, P.

(1998). *Contre-feux*. París: Raisons d'Agir.

(2012). *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*. París: Raisons d'Agir - Seuil.

(2019). *Curso de sociología general I. Conceptos fundamentales. Collège de France, 1981-1983*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Erreguerena, P. (2020). Repolitizar los territorios. Reflexiones sobre los conceptos de territorio y poder en la extensión universitaria. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 10 (13), pp. 1-13, versión en línea.

Fresán Orozco, M. (abril de 2004) La extensión universitaria y la universidad pública. *Reencuentro*, (39), pp. 47-54.

Henríquez Guajardo, P. (coord.) (2018). *Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe - Córdoba, 2018 (Resúmenes ejecutivos)*. Córdoba: UNEDSCO/IESALC - UNC.

Kessler, E. y Heinrich, V. (2011). Los laberintos de la extensión. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 1(1), pp. 46-54, versión en línea.

Manzano, V. (2019). La producción de la circularidad del conocimiento. Saberes, demandas y políticas de investigación. En F. Brugaletta et ál. (eds.), *La política científica en disputa: diagnósticos y propuestas frente a su reorientación regresiva* (pp. 72-87). La Plata: FaHCSE/UNLP - CLACSO.

Martínez, A. T. (2013). Intelectuales de provincia, entre lo local y lo periférico. *Prismas*, (17), pp. 169-180.

Menéndez, G. (2004). *Desarrollo y conceptualización de la extensión universitaria. Un aporte de la Secretaría de Extensión de la Universidad Na-*

cional del Litoral para al análisis y debate acerca de la Extensión Universitaria. Documento para el Debate. Santa Fe: Ediciones UNL.

Negro, M. y Gómez, J. (2017). La extensión universitaria argentina desde la promoción y evaluación estatal. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 7(7), pp. 46-59, versión en línea.

Pinedo, J. (2019). La extensión universitaria como producción de conocimiento. Modalidades de articulación extensión-docencia-investigación. En F. Brugaletta et ál. (eds.), *La política científica en disputa: diagnósticos y propuestas frente a su reorientación regresiva* (pp. 88-102). La Plata: FaHCSE/UNLP - CLACSO.

Portantiero, J. C. (2005). Exposición. En Consejo de Decanos, Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, *Crisis de las ciencias sociales de la Argentina en crisis* (pp. 17-26). Buenos Aires: Prometeo.

Ramírez, R. (2018). La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe. CRES. *Resúmenes Ejecutivos* (pp. 95-116). Córdoba: UNEDSCO/IESALC - UNC.

Rinesi, E. (17 de julio 2013). Una universidad sólo es buena si es de todos. Entrevista en diario *El Territorio*, <https://www.eltterritorio.com.ar/noticias/2013/07/17/353922-una-universidad-soloes-buena-si-es-de-todos> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2021].

Suasnábar, C. (2018). Legado, crítica y superación del ideario de la reforma universitaria de 1918: Julio V. Gonzalez y la radicalización del pensamiento reformista. *Historia de la Educación*. 22(54), pp. 174-189.

Tcach, C. (2018). La reforma universitaria, caleidoscopio de ideas y laboratorio de experiencias en América Latina y el Caribe. En R. Guarda (coord.), *A cien años de la reforma universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana* (pp. 19-36). Córdoba: Unesco/IESALC - UNC.

Extensión universitaria, intercambio de saberes y relaciones de la universidad con el entorno

Leonardo Silvio Vaccarezza*

La extensión universitaria, como una de las funciones claves de la universidad componiendo la tríada funcional con la enseñanza y la investigación, tiene una historia prolongada. En los orígenes del concepto en el escenario europeo, en el marco de la emergencia de la clase obrera y su reivindicación ciudadana, y en el contexto de una actividad científica todavía incipiente, encontramos a profesores universitarios orientados a elevar cultural y científicamente a los trabajadores. Con una concepción diferente y claramente más pragmática, la extensión universitaria en Estado Unidos se ordena a la prestación de servicios profesionales para necesidades locales específicas y con preeminencia en el sector rural. En Argentina, Joaquín V. González institucionaliza la extensión como política universitaria en 1905 en la Universidad Nacional de La Plata, inspirado en las experiencias espontáneas y voluntarias de profesores de los países centrales, en tanto en 1918 el movimiento reformista, en su *Manifiesto Liminar*, incorpora como postulado central “vincular la Universidad con el pueblo”, como mecanismo óptimo para la posibilidad del alumnado de sensibilizarse con los problemas del pueblo y como respuesta moral de entrega y compensación a este por el privilegio de los estudiantes de pertenecer a una minoría con acceso al mundo académico.

Por lo tanto, el significado primario de la extensión universitaria, sea como actividad espontánea de la comunidad de profesores, sea como actividad institucionalizada por la universidad, se concibió como una dación de conocimientos

concentrados en el medio académico a sectores o grupos sociales ajenos a este, como un medio de elevar, por medio del conocimiento científico, las condiciones culturales y materiales de los trabajadores. Esta orientación iluminista de la extensión universitaria supone una lógica de relación entre el medio académico y la sociedad de carácter asimétrico y lineal, expresado en el mismo término que la denomina. Si la organización académica del conocimiento tiende a definir la cuestión a nivel universal, y lo remonta como “problema socialmente relevante”, la población afectada articula sus propias necesidades como expectativas, experiencia, conocimientos elaborados en la práctica cotidiana, representaciones e imágenes elaboradas a partir de sus tradiciones y de estímulos diversos que recibe de la sociedad.

Por lo tanto, la idea de extensión universitaria, entiendo, significa esta asimetría, identificando más claramente a uno de los términos: la universidad como fuente y depositaria del saber experto. Y si bien a lo largo de un siglo y medio se produjeron cambios de concepción en el mismo, el carácter asimétrico ha continuado vigente. Por ejemplo en 1957, para la Primera Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural (Santiago de Chile), “la extensión universitaria tiene por misión proyectar en forma más amplia posible [...] los conocimientos, estudios e investigaciones de la universidad, para permitir a todos participar en la cultura universitaria, contribuir al desarrollo social y a la elevación del nivel espiritual, moral, intelectual y técnico del pueblo”.

* Licenciado en Sociología, con estudio de posgrado en la Fundación Bariloche. Especializado en estudios sociales de la ciencia y la tecnología desarrollando tanto trabajos académicos como de consultoría. En particular, centró su interés en el papel de las universidades en la producción de conocimiento científico y tecnológico. Ha sido profesor titular (actualmente, consulto) en la Universidad Nacional de Quilmes siendo miembro del Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la misma Universidad, el cual oportunamente dirigió.

El concepto, entonces, viene con una carga de significación que implica aceptar una escisión clara entre el espacio del saber y el de la ignorancia, el de la producción de soluciones y el de la necesidad, entre el académico y el pueblo, entre el experto y el lego. Implica, también, la connotación de una estructura social clasista y enmarcada en una clara hegemonía: de hecho, la extensión se plantea como una entrega de bienes culturales y saberes aceptados y reconocidos como superiores, necesarios y positivos por parte de los receptores. El concepto tradicional de extensión universitaria parte, entonces, de la convicción de que el saber transmitido es neutro con respecto a los receptores, que no está significado por estructuras cognitivas influidas por intereses o preferencias sociales, e implica una “relación de subordinación y dependencia en la que el mundo universitario [...] se sobrepone al mundo exterior [...] y le señala una pauta de conducta individual en la cual se imponen modelos societales y patrones de comportamiento” (Tünnermann Bernheim, 2002: 226).

Todavía en la Segunda Conferencia de 1972 se concibe la extensión universitaria “como un canal de doble vía, a través del cual la universidad lleva a la sociedad su mensaje liberador y concientizador y, a la vez, recoge las inquietudes y expresiones culturales de la comunidad para regresárselas luego racionalizadas”. El papel que se le asigna a aquella como intérprete y racionalizadora del proceso de liberación y transformación de la comunidad, continúa marcando su preeminencia.

Y aún más recientemente, se insiste en “reforzar sus funciones de servicio a la sociedad [...] encaminados a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia [...] principalmente mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario para analizar problemas y las cuestiones planteados” (*Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, Unesco, 1998). Esto es, una apelación a la labor experta de las disciplinas científicas, sin una mención clara al cuerpo sociocultural y cognitivo de los grupos sociales hacia los cuales tienden tales servicios.

El discurso desplegado a lo largo de un siglo sobre la extensión universitaria, a pesar de sus cambios, ha mantenido la concepción relativamente asimétrica y lineal de la relación entre la universidad y la sociedad. Ello pudo ser así porque el discurso sobre la universidad estuvo dominado por una mirada institucionalista. En efecto, aun cuando la extensión universitaria expresa algún tipo de interacción social, la revisión de los textos que plantan doctrina sobre la misma o los textos de fundamentación política de las mismas universidades⁴⁷ pondría en evidencia que sólo se refieren a la función de la universidad, a la justificación (política, moral, funcional) de la misma, a la responsabilidad de la universidad en el plano de la sociedad, a los contenidos brindados por aquella para la solución de los problemas sociales. De tal manera que la idea de extensión universitaria se proyecta desde la misma universidad concibiendo los de la sociedad como enunciaciones de necesidades (pobreza, bienestar, cultura, capacitación laboral, apoyo escolar, atención de la salud) abstractas, dados por sentados como tales, ajenos a los sujetos sociales y comunidades que los experimentan, los significan y los procesan. Es necesario, por lo tanto, superar la perspectiva sólo institucionalista para intentar comprender (y no sólo postular políticamente como función de la universidad) el papel que esta desempeña en el concierto social. En este sentido, desde la perspectiva de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología se ha venido profundizando en un enfoque que modifica en gran medida el modelo asimétrico y lineal de la extensión valorizando nuevos conceptos y perspectivas. Es válido sostener que en las últimas décadas se ha venido registrando un cambio de paradigma en la comprensión de la relación entre la universidad y la sociedad, cambio que en gran medida ha venido a incidir en la formulación de políticas sobre esta relación.

47 Una revisión de los portales de las universidades nacionales en internet daría cuenta de la orientación institucionalista de la política universitaria en este aspecto.

Un cambio de paradigma en el análisis de la relación entre la universidad y la sociedad

Un primer cambio significativo en las concepciones de la relación universidad-sociedad en América Latina se registra con la emergencia en los años ochenta del concepto de “vinculación universidad-empresa (U-E)”, nominación a una relación que pretendió ser fecunda en los procesos de innovación tecnológica basada en el conocimiento. Por cierto, el carácter comercial de la relación, la vinculación casi exclusiva con el mundo empresarial (o gubernamental en tanto se destaca el papel empresarial del Estado) y la generalidad de la problemática atendida centrada en el incremento de la competitividad en el mercado, definieron un alejamiento del concepto que llamaríamos humanista de la extensión universitaria que había primado durante el siglo XX. De hecho, la emergencia de los conceptos y praxis de vinculación U-E en las políticas gubernamentales hacia las universidades como en las políticas institucionales de estas recortó los márgenes de la extensión universitaria arrinconando la función de esta a la atención a los problemas sociales más o menos inmediatos, en interacción preferencial con poblaciones excluidas, prescindente de todo esfuerzo de investigación y producción original de conocimientos. En tanto la vinculación U-E se la postuló como una misión de la investigación científica y tecnológica de la universidad, con creación genuina de conocimientos aplicados a requerimientos específicos, la extensión universitaria se la visualizó como una función menor, transmisora de conocimientos consolidados y generales, a cargo de la función docente y/o de la función administrativa de la universidad. De hecho, gran parte de los programas de extensión han tenido como protagonistas a estudiantes, canalizando la vocación de servicio del alumnado y pretendiendo salvar la deuda moral de la universidad (pública, especialmente) con la sociedad, tal como lo postulaba ya la Reforma Universitaria del 18.

Pero el proceso de consolidación (tanto teórico-conceptual como organizativo y metodológico) de la vinculación U-E impactó en el significado de conocimiento aplicado propio de la

investigación universitaria. En efecto, cuando varios autores destacan esta interacción, ponen en evidencia que la relación gira en torno a la creación original de conocimientos ordenados a la solución de demandas tecnológicas específicas. Comenzando con Sabato (1975), siguiendo por Funtowicz y Ravetz (1993), Faulkner y Senker (1995), Etzkowitz y Leydesdorff (1995), Gibbons et ál. (1996), Vessuri (1995), la cuestión que se analiza y las propuestas que se elaboran en términos de política es la función de desarrollo de conocimientos para la demanda, destacando el carácter pragmático, aplicado y obviamente situado o local de dicho desarrollo. Cabe destacar que esto que podríamos caracterizar como un movimiento teórico-político-conceptual-organizativo rompe con el predominio de la investigación pura y con la figura de la universidad como el locus del conocimiento universal, básico y fundamental.

De esta manera, el desarrollo de los programas de vinculación U-E y las estructuras organizativas creadas a tal fin⁴⁸ provocaron o por lo menos acompañaron un cambio significativo de la cultura académica al legitimar entre el sector de la investigación académica la prestación de servicios de conocimientos y, especialmente, desarrollos innovativos destinados a un público ajeno al mundo académico. La legitimidad de esta función se constituyó en acceso a una orientación más compleja de los intereses de investigación universitaria y es válido sostener la configuración de una nueva cultura universitaria que implica la inclusión de problemáticas extraacadémicas en la producción de conocimientos científicos y tecnológicos. Proceso este inscripto en la imposición hegemónica del pensamiento y los intereses neoliberales (enmarcado en con-

48 En Argentina cabe destacar las innovaciones normativas y organizativas como la fijación de honorarios a investigadores universitarios como recompensa a contribuciones a la innovación en empresas privadas, la creación de programas nacionales y, en algunos casos, provinciales, de vinculación U-E, la organización de oficinas de transferencia tecnológica en el ámbito de la universidad, la creación de empresas tecnológicas dependientes de las universidades, programas de *startups* universitarias, creación de oficinas de patentamiento por parte de aquellas.

ceptos como globalización, la competitividad, *accountability* universitaria, rentabilidad de la investigación) influyó en la transformación de la universidad en un agente de capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997), responsable de la provisión de sus propios recursos e inmerso en relaciones de mercado.

Nuestra hipótesis es, entonces, que los cambios producidos en las relaciones de la academia con la sociedad,⁴⁹ en el marco del nuevo modelo del mundo marcado por la globalización, la competitividad industrial, el cambio de relación entre el mercado y el Estado, desplegaron un potencial de relaciones de la universidad con las demandas de la sociedad, particularmente en el campo de la investigación científica, que ya no se legitimó fundamentalmente en el interés teórico, disciplinario y académico sino en la respuesta esperable a aquellas. Si centramos nuestro interés en el plano de la universidad como productora (y no sólo trasmisora) de conocimientos, es posible describir modélicamente el contraste entre lo que podríamos englobar bajo el concepto de orientación *reputacional*, fundamentada en el reconocimiento científico de sus unidades académicas y sus investigadores, y la orientación de “mercado” o *empresarial*, a la cual hicimos referencia.⁵⁰

Las tensiones generadas a partir de finales del siglo XX en el nivel societal (productiva, financiera, desigualdad social y pobreza, tensiones políticas, movilización social) por el fracaso de las políticas neoliberales asumidas como propias por varios países latinoamericanos —y en particular Argentina— pusieron en cuestión la viabilidad del capitalismo académico

como modelo de organización de la producción universitaria y de la política institucional y los programas de vinculación de las universidades con las empresas. Lo que había sido una firme expectativa de convertir a la universidad —especialmente, en América Latina, a la universidad pública, dado su mayor desarrollo en investigación científica y tecnológica— en un agente eficaz de los pretendidos sistemas nacionales de innovación,⁵¹ se disolvió en las abruptas caídas de la producción, el abandono de inversiones, la explosión del hambre en amplios sectores de la población, el brutal incremento de la desigualdad social. Los vientos de la crisis enmudecieron el discurso del capitalismo académico.

En Argentina, en los primeros años del nuevo siglo comenzaron a registrarse experiencias de laboratorios universitarios volcados a contribuir con soluciones a distintos aspectos de la crisis. En mayor medida que las prácticas clásicas de la extensión universitaria ordenadas a aportar a la población el esfuerzo calificado de profesionales universitarios, en el nuevo período se encuentran numerosos esfuerzos por desarrollar soluciones tecnológicas originales para poblaciones carenciadas: innovación en productos alimenticios, nuevos modelos de hábitat, modelos de gestión novedosos para unidades de la economía popular. Esta fase generó un nuevo cambio en la cultura académica, ahora no centrada en asegurar el papel de la universidad como agente de innovación competitiva y globalizada, sino en poner los recursos de conocimiento del personal académico a disposición de la población vulnerable. Es de destacar que este cambio se produce, por una parte, como respuesta de grupos de investigadores hacia requerimientos inorgánicos de parte de

49 Y en un marco más general, de la investigación científica y tecnológica con la sociedad, como lo ha explorado abundantemente la bibliografía especializada (Novotny et ál., 2001; Gibbons et ál., 1996; Ziman, 2000; Etcheverría, 2003).

50 Clark (1998), como observador de los cambios en la institución universitaria, analiza las características organizativas de la *universidad empresarial*, como una fase ulterior de las *universidades de investigación*, estudiadas años antes por el mismo autor, basadas en la orientación *reputacional* (reputación académica) de sus logros cognitivos.

51 El concepto de Sistema Nacional de Innovación dominó, durante los noventa, la política científica a nivel internacional y en el caso de Argentina, en particular. Centrado en la idea de la empresa productiva como actor principal de los procesos de innovación tecnológica, destaca las relaciones funcionales de adecuación del conjunto de instituciones sociales (educacionales, laborales, gubernamentales) a tales procesos. Ver Edquist (1997) y Lundvall, Johnson, Andersen y Dalum (2002).

la población.⁵² Por otra parte, algunas universidades o facultades desarrollaron de manera más o menos formal políticas de estímulo al personal académico para la prestación de tales servicios y organismos estatales establecieron programas específicos para el apoyo y financiamiento de estos. Aunque ellos son rasgos más inorgánicos de la política universitaria y no abarca a la totalidad del sistema de educación superior, nos encontramos ante la emergencia de un nuevo modelo: la universidad *comprometida*.⁵³ Como rasgos relevantes de este modelo señalamos: la orientación —tanto de la política institucional como de la acción de los profesores e investigadores— se fundamenta en una impronta moral del deber ser universitario frente a la crisis social, recuperando la orientación tradicional de la extensión universitaria. Pero a diferencia de esta, esta nueva relación de la universidad con la sociedad gira en torno al papel central y estratégico que juega la producción de conocimientos, muchas veces originales. A diferencia de la clásica actividad de extensión universitaria centrada en la calidad profesional para brindar soluciones a demandas sociales en base al conocimiento disciplinar transmitido por la cátedra, la nueva vinculación con la sociedad coloca a la investigación científica y tecnológica (al igual que en el anterior modelo de la vinculación universidad-empresa) como eje de la relación entre oferta y demanda de conocimientos. El locus de la relación universidad-sociedad se traslada de la cátedra al laboratorio, y esta relación se reestructura en un nuevo nivel: el intercambio de conocimiento.

52 Por ejemplo, se ha observado que la participación de jóvenes académicos en actividades voluntarias de promoción social en barrios de su propio territorio constituyó un canal para la identificación de necesidades sociales que indujeron a desarrollos tecnológicos en los laboratorios universitarios.

53 Ver Goddard y Chatterton (2003), Goddard, Coombes, Kempton y Vallance (2014), Newcastle University (2009), Pinheiro et ál. (2012).

Intercambio de conocimientos

Un cambio que vale la pena destacar en el nuevo campo de relaciones entre la universidad y la sociedad es el hecho de que en cierta medida se diluye la función ofertista de conocimientos por parte de la primera. Ofrecer conocimientos disciplinares encarnados en capacidades profesionales del personal académico (formado o en formación) constituye la regla de interacción en la noción clásica de extensión universitaria. El pasaje de la cátedra al laboratorio como locus de la interacción implica que ya no valen tanto tales capacidades disciplinares como dotes de los académicos, sino la dinámica y ventura de la producción de conocimientos. Ya en el período anterior centrado en la relación universidad-empresa la solución de problemas tecnológicos tendía a exigir procesos más o menos originales de innovación: no se trataba de una mera transferencia de tecnologías existentes sino de procesos de resolución de problemas de producción de bienes y servicios. De la misma forma, enfrentar los problemas y necesidades sociales dictados por la crisis social de los países en desarrollo no se resuelve con la aplicación de conocimientos existentes sino con procesos dinámicos donde la investigación original y respuestas novedosas juegan un papel central. Sea en la elaboración de soluciones tecnológicas para la producción de baja escala, para la superación de problemas colectivos del hábitat, el diseño de formas organizativas adecuadas a los grupos de base, economía popular, defensa del medio ambiente local, etc., las soluciones no están preconcebidas ni acumuladas en los manuales de las disciplinas profesionales. Los problemas son suficientemente específicos como para descartar soluciones estandarizadas. Por el contrario, tal especificidad requiere la articulación de diferentes fuentes de información, incluyendo la emergente de la experiencia de enfrentar tales problemas, esto es el conocimiento popular de la población afectada a los mismos. En este contexto, la función de extensión universitaria se resuelve en una *interacción cognitiva* en que los dos términos adquieren un nuevo significado: interacción claramente de doble vía y cognitiva, no como recurso de conocimientos acumulados sino como proceso de conocer.

Tendencia a la hibridación de conocimientos

Una nueva condición de la extensión universitaria sería, entonces, la interacción de conocimientos de múltiples fuentes. No se trata sólo del concurso multidisciplinario de especialistas o expertos sino también articular conocimientos que están fuera de los circuitos disciplinares y legitimados por la institución científica. En efecto, los problemas locales que demandan resolver las comunidades, grupos sociales y poblaciones presentan numerosas aristas que no se enfrentan solamente con los saberes consagrados en las disciplinas científicas. Diferentes saberes que se alimentan de la experiencia de los usuarios (experiencia de vida, de trabajo y producción, de integración, de liderazgo, de alimentación, de sanación, etc.)⁵⁴ no necesariamente se anulan ante las soluciones producidas por el saber científico y tecnológico institucionalizado, sino que más bien se articula con este, lo acota y lo orienta y le imprime notas necesarias para la aplicación del conocimiento: pertinencia, oportunidad, receptividad, son aspectos claros del saber popular en relación con la solución de problemas locales, pero también lo es la información atinente a los fenómenos tratados (intensidades, frecuencias, resoluciones intentadas, tradición, prioridades valorativas, resistencia social, etc.) que es dable incorporar al proceso colectivo de construcción del conocimiento.

El término *hibridación* de conocimientos parece expresar este proceso (Vessuri, 2004; Rabeharisoa, 2017). ¿Qué categorías de hibridación de saberes tienden a conformar un nuevo modelo de interacción entre el mundo científico-académico y la sociedad?

a. la aplicación de la tecnología (universal) requiere “conocer” las condiciones particulares de la situación y objeto de aplicación. Este es el caso clásico del ajuste de lo general a lo particular, del investigador al ingeniero. Pero lo que pasa es que cuanto más compleja es la situación a intervenir más información es ne-

cesaria, y esta información no necesariamente está asequible al ingeniero, él mismo profesionalizado en la esfera del saber universal. Funtowicz y Ravetz (1993), hace ya un par de décadas, alertaron sobre lo que denominaron la ciencia paranormal como característica de la tecnociencia contemporánea: cuanto más incertidumbre presenta una resolución de problema y cuanto más efectos se producen, más interesen se afectan y más actores resultan involucrados en la tecnociencia, menos soluciones puede brindar el conocimiento experto directamente, y más necesita de la concurrencia de otros agentes de saber: los otros agentes sociales involucrados en el tema, sea positiva como negativamente.

b. Esto último es lo que Collins y Evans (2002, 2009) denominan *experticia* por experiencia, que resulta en contribución sustantiva a la innovación. Conocimiento este que adecua o ajusta el conocimiento científico y tecnológico certificado para el logro de la solución. Es el conocimiento que habla de procesos y fenómenos experimentados en el medio local que intersectan los conocimientos universales: los efectos secundarios de tratamientos médicos, efectos de plagas poco estudiadas sobre los cultivos, comportamiento animal ante la dieta alimentaria, distorsiones no esperadas en programas informáticos. Estos conocimientos por experiencia pueden ser rayanamente empíricos o pueden ser justificados por “teorías” o “creencias” sostenidas popularmente. Cualquiera sea el caso, su articulación con el conocimiento certificado que pretende producir una solución es necesaria.

c. El conocimiento indígena o autóctono es otra dimensión del problema.⁵⁵ Se trata de un conocimiento relativamente universal sobre fenómenos no estudiados por las disciplinas científicas: lo más frecuente es el conocimiento sobre propiedades de vegetales aún no tipificadas por la ciencia certificada. Aquí la relación de conocimiento se invierte respecto a la

54 Lo que Collins y Evans (2002) denominaron “experticia por experiencia”.

55 Hess (1995). También el concepto de investigación salvaje de Callon et ál. (2003).

anterior: el conocimiento certificado se adecua al conocimiento indígena, pretendiendo conformar un objeto diferente pero derivado. Los laboratorios medicinales tienen clara esta función.

d. Por último, podemos referirnos a conocimientos o saberes (y acá en sentido amplio) basados en racionalidades diferentes a las del conocimiento positivo:

- el saber del comportamiento social que da cuenta de la factibilidad de una innovación,
- el sentido práctico de esta en el marco de diferentes opciones de inversión,
- el contraste entre las consecuencias de la innovación y los valores sostenidos por la comunidad a la cual aquella se aplica,
- el sentido de oportunidad temporal para la aplicación de la solución propuesta,
- el significado de urgencia o magnitud del problema a resolver o necesidad a satisfacer,
- la intuición o alerta respecto a las consecuencias no deseadas de la innovación o el cambio propuesto.

De esta manera, si la escena de extensión universitaria es una escena de interacción cognitiva, son múltiples las relaciones que se despliegan. El sujeto de la extensión no es ya un beneficiario receptivo del saber académico sino un sujeto activo que colabora, coproduce conocimiento, resiste, apela, resignifica aquello que le ofrece la universidad, cruza o aporta su propio conocimiento situacional (conocimiento por experiencia) al conocimiento experto, su conocimiento indígena o autóctono, y sus habilidades relacionales que le permiten amalgamar las soluciones técnicas con las expectativas sociales distribuidas en la comunidad.

Desde el lado de la academia, implica una transformación radical. El conocimiento experto queda envuelto en este mundo sociocultural. Podrá imponerse —esto es lo habitual en los procesos

tecnocientíficos— con la fuerza de su eficacia, el poder institucional, la hegemonía cultural de su origen. Pero quizá los fallos serán muchos, los casos erróneos excesivos. Al interactuar con el conocimiento popular, la pieza de conocimiento que trajeron de la academia se enreda en una trama de significados heterogéneos que, puede hacerlo más útil o no, pero gana hacia el futuro en potencial de innovación, porque los mismos beneficiarios, a partir de sus propios recursos cognitivos, transforman y dan nuevos valores al recurso experto original. El grupo académico resulta transformado: su objeto de indagación se redefine en una nueva función de utilidad; del objeto definido por la disciplina científica se deriva al objeto de transformación social concreto que manipula la población receptora. El científico académico es expulsado de la seguridad de su marco disciplinar y descubre el mundo social de su objeto de conocimiento.

Otra dimensión que configura la interacción cognitiva entre el saber experto y popular se plasma en la preeminencia de la tecnociencia en la producción social contemporánea. El poder transformador de esta, dirigida por intereses utilitarios y proclive a generar procesos de concentración de poder y riqueza, genera situaciones conflictivas en el medio social donde se impone (Echeverría, 2003). De tal manera, su imposición genera reacciones de oposición que se despliegan tanto en el mundo social como en el ambiente científico tecnológico. En tales situaciones, el conflicto se establece como ordenador de un sistema de relaciones complejas donde el campo científico y el campo popular se entrecruzan. Así, la universidad, el investigador académico, puede encontrarse en uno u otro lado del clivaje del conflicto, al igual que el público usuario, estableciéndose relaciones complejas donde el conocimiento certificado y el experiencial se entretajan en la conformación de los frentes de lucha.⁵⁶

56 Uno de los rasgos notables de los movimientos sociales involucrados en conflictos tecnocientíficos, como los ambientales, es el doble frente que se configura con expertos científicos a uno y otro lado del objeto de conflicto. Ver, por ejemplo, Arancibia (2016).

La centralidad del entorno local

Por definición, la extensión universitaria, como expresión de la ofrenda de la universidad a la sociedad, se inscribe en la relación inmediata con el entorno de la universidad. El criterio tradicional de entender la universidad como productora de conocimiento universal implica que el marco de referencia de dicha producción es universal, sentido que capta el concepto de disciplina científica, ordenador del conocimiento. La extensión universitaria como relación íntima de los académicos con el medio social quedaba, entonces, reservada a la aplicación de las pericias y habilidades derivadas de las prácticas o entrenamientos académicos en tales conocimientos universales. La más reciente concepción de la extensión universitaria como ámbito de la producción de conocimientos originales instituye, como marco de referencia de tal originalidad, no sólo los saberes disciplinares universales sino los parámetros propios de las situaciones inmediatas o locales. De esta manera, la investigación académica, ahora vinculada fuertemente (aunque no exclusivamente) por la resolución de problemas prácticos y locales, se orienta más frecuentemente hacia el entorno inmediato. Este entorno no es ya un espacio abstracto de necesidades a ser satisfechas con las capacidades profesionales de los universitarios, sino un territorio concreto donde la universidad juega su papel de actor social (Di Bello y Romero, 2018; Di Bello et ál., 2016). La universidad se ve, así, inserta en un mundo social concreto en las que las dimensiones económicas, políticas, culturales, de competencias de saberes entrelazan la dinámica territorial y condicionan el hacer de la universidad.

Ahora bien, el entorno no es una entidad estática, como un marco que engloba las acciones, sino que deberíamos entenderlo como un elemento que se constituye, se modifica, se procesa y reconstituye en la dinámica de la interacción, la interacción entre actores individuales, organizacionales o institucionales, con mayor o menor coherencia de objetivos, fines, reglas y normas de acción, recursos. O sea, el entorno para la actividad de extensión universitaria no es simplemente el espacio geográfico donde se

desenvuelven tales procesos sino la resultante de las mismas interacciones que suceden en una situación.⁵⁷ De esta manera, el entorno es una dimensión en continua construcción, aun cuando en esta construcción se entremezclen impulsos innovadores, prácticas ritualizadas, relaciones de poder, conflictos, colaboración y, también, indiferencia o desinterés de los actores en juego.

Al referirnos al entorno de las universidades públicas partimos de algunos rasgos característicos de esas instituciones. El primero de ellos es que las universidades son entidades (organizaciones) abiertas, fluidas y policéntricas. Lo de *abierto* no reviste ninguna novedad, ya que toda organización orientada a intervenir en el contexto cuenta con ventanas de interacción con este, tanto para brindar productos o resultados (enseñanza a la población, producción de nuevos conocimientos, participación en procesos de transformación del medio) como para captar insumos y recursos para sus actividades (presupuesto, recursos humanos, normas y políticas). La segunda característica —la *policentralidad*— puede entenderse en dos sentidos: por una parte, en la medida en que existan en la misma universidad núcleos relativamente autónomos, diferentes entre sí y a veces antagónicos que definen la acción, actividad, producción e interacción de sus componentes; por la otra, en tanto los componentes de la universidad (siendo estos organizacionales, colectivos o individuales) tienen autonomía para definir su propia actividad sin mayor determinación o injerencia de algún centro de decisión. De acuerdo al primer sentido podríamos hablar de universidades (organizaciones) agonísticas, en las cuales la dinámica del poder y la política tienen un papel relevante; y de acuerdo al segundo hablaríamos de universidades desintegradas o desorganizadas, con tendencia continua a la dispersión de la actividad y las decisiones en el conjunto de sus integrantes. La *fluidez* es una característica que implica a diversas funciones y actividades de la

57 Este punto es un estrato de Di Bello, Romero, Vaccarezza (2016). Ver también Di Bello (2020).

universidad. La producción de conocimientos, por ejemplo, escapa a la posibilidad de ordenarla sistemáticamente, aun cuando se formulen políticas de investigación con definición de temas prioritarios y distribución diferencial de recursos, los objetos y objetivos de investigación y, con más razón, los resultados y su difusión de aplicaciones no se ajustan casi nunca a los planes concebidos.

Por estas tres características la universidad no es una organización típicamente sujeta a planificación racional. Desde el punto de vista de la construcción de políticas organizacionales, no son adecuados los modelos basados en la racionalidad lineal. Pero aún el modelo incremental de decisión (Aguilar Villanueva, 2006) parece experimentar, en el caso de las universidades, tensiones mucho mayores que en otros ámbitos de decisión, al mismo tiempo que tales decisiones políticas no se transmiten inequívocamente a los ejecutores. Estos, dado el hecho de moverse en un ambiente abierto, fluido y policéntrico, tienden a deslizarse entre la adhesión, el rechazo, la indiferencia o la obliteración de los mandatos políticos. Aun cuando la conducción de la universidad elabore un discurso de centralidad en las decisiones y declaren un determinado carácter como definitorio de la organización (por ejemplo, apoyo prioritario a la investigación, cooperación con el medio social, mercantilización del conocimiento, pedagogía de educación continua, etc.), las diferentes unidades ejecutoras de cualquier nivel tienden a definir límites y producir desvíos a la norma definida centralmente. Si esta afirmación no se aplica a las funciones que están poco sometidas a estructuras normativas del Estado, como es el caso de la enseñanza de profesiones reguladas por el poder público, en otras funciones como las de investigación, vinculación y extensión la fuerza del discurso institucional tiende a ser significativamente reducida. Dos o tres rasgos típicos de la universidad podrían explicar esta cuestión: a) en estas organizaciones sus integrantes tienden a construir su identidad en el marco de espacios diferentes (las disciplinas científicas para los investigadores, la profesión para docentes y alumnos, los partidos políticos o movimiento sociales para unos y otros,

la adhesión a las políticas gubernamentales y a los grupos de poder estatales dominantes, etc.); b) independientemente del grado de heteronomía que se observe hacia el interior de la universidad para sus distintos componentes, históricamente la cultura académica mantiene como valor central la autonomía de los individuos y los grupos; el tradicional concepto de libertad de cátedra sigue alimentando las expectativas de los académicos (Vaccarezza, 2006); c) los beneficios para la misma organización de la producción propia son relativos, ya que a diferencia de las empresas u otras organizaciones sometidas a procesos muy competitivos, las universidades no sufren una presión intensa por la diferenciación e individuación sino que más bien tienden a una “calidad” y “performance” promedio.⁵⁸ El rasgo de fluidez y dispersión característico en distintas funciones de la universidad no contradice el hecho de que a nivel de conducción se postulen planes y programas más o menos definidos, o que desde la política pública se intente orientar el cambio de la universidad hacia trayectorias definidas. Pero estos intentos de racionalidad política de avanzar hacia una dirección explicitada están constantemente desafiados por la fluidez, la policentralidad funcional y la apertura no sistemática hacia el contexto. Por último, cabe señalar que las tres dimensiones referidas no se las considera como rasgos fijos y universales de la organización universitaria sino como dimensiones variables presentando valores diferentes en cada caso. El mayor o menor valor que una universidad presente en cada una de estas dimensiones influirá en la relación que establezca con el entorno.

Dadas estas características generales, el entorno (los entornos) de una universidad presenta características variables que las siguientes notas toman en cuenta:

58 Aunque es necesario relativizar esta afirmación con relación a las universidades de elite en el contexto internacional y particularmente a las de los países con alto desarrollo científico tecnológico, entiendo que mantiene su validez para la mayoría de las instituciones de América Latina.

1. El entorno implica una relación de interacción: se define siempre por la interacción que se establece entre unidades, sean individuos (investigadores, funcionarios, etc.), sean grupos u organizaciones (facultad, universidad, secretaría, empresa, ONG). El entorno es una construcción social coproducida por la interacción de agentes.
2. El entorno de la universidad no es uno sino múltiple ya que se configura en relación con las diferentes actividades de aquella.
3. El entorno remite a un componente, sección, órgano de la universidad o a un conjunto de estos o a la universidad en su conjunto.
4. Un mismo entorno puede serlo de más de un componente de la universidad.
5. Para un componente de la universidad, otros componentes de la misma pueden formar parte de su entorno.
6. El entorno no es una entidad sino una condición de los actores o agentes, institucionales o individuales y grupales, cuya estabilidad es variable.
7. Todo entorno define intermediarios como contenidos u objetos de la interacción (tangibles o intangibles, normativos, fácticos, emocionales, ideacionales) en procesos de concordancia, cooperación, competencia o conflicto.

Dimensiones del entorno

En el marco de la relación entre las tres características de universidad —apertura, policentralidad y fluidez-rigidez—, consideramos que sus entornos se describen sobre la base de las siguientes dimensiones. Los entornos son *estables* o *momentáneos*, si el entorno se constituye en una interacción que permanece en el tiempo o se disipa alcanzando determinados logros predeterminados; son *fijos-móviles* en el sentido que cuentan con características y componentes permanentes o cambiantes (por ejemplo, sea en la sede de interacción, en la

composición de los intervinientes o en los intermediarios, recursos y beneficios de la interacción). Los entornos varían según el *grado de institucionalización*, según que el mismo implique un intercambio de significados, conocimientos, procedimientos constituidos en normas explícitas y sancionadas o, por el contrario, constituidos de manera espontánea o informal. Otra dimensión es la *fortaleza o debilidad del entorno*, según implique o no interacciones sólidas, continuas, con alta densidad de componentes (intermediarios, acciones, significados, etc.). En la medida en que el sistema de interacción y los actores intervinientes se involucren en procesos de conflicto o de integración (normativa, valorativa, funcional, etc.), podemos hablar de entornos *integrados* o *conflictivos*. En otro orden, encontramos entornos *pasivos* o *activos*, en cuanto a la magnitud de actividad e inversión de elementos en la interacción. Pasividad condicionada por la baja comunicación o incongruencia de intereses entre el sector productivo local y la producción de conocimientos de la universidad, o por el contrario, fuerte activismo en la interacción a partir de programaciones específicas del staff universitario, de grupos de ID o de empresas o cámaras empresariales para la emergencia de interacciones dinámicas. Podemos describir entornos *totalizantes* o *fragmentarios* de la universidad, sea que abarquen al conjunto de la universidad como organización o sólo a una parte de sus componentes. Dado que un entorno puede serlo para un segmento de la universidad, cabe distinguir a aquellos que son *consistentes* o *no con las restantes funciones de la universidad* (o de los agentes académicos comprometidos).

Las distintas combinaciones de tales dimensiones en una misma universidad sugiere la complejidad de interacciones entre los distintos componentes de esta y la variabilidad de situaciones del contexto. Tales combinaciones pueden entrecruzarse con las múltiples temáticas o materias de las interacciones y en particular con los diferentes procesos sociales que emanan del contexto: políticos, económico productivos, comerciales, de promoción social, fortalecimiento cultural, defensa del medio ambiente, procesos de urbanización, defensa de

los derechos humanos. Las interacciones resultantes pueden producir políticas centralizadas o acciones dispersas a lo largo de la estructura de la universidad.

Consideraciones finales

En este texto quisimos, en primer lugar, dar cuenta de la tradición en extensión universitaria en la universidad latinoamericana y en particular en Argentina, caracterizada desde sus comienzos por una relación asimétrica con la sociedad según la cual la universidad es proveedora de bienes culturales que aquella recibe pasivamente. Intentamos luego referir a una perspectiva basada principalmente en diálogo equilibrado con la sociedad entendiendo que toda vinculación supone un intercambio de saberes. En particular, destacamos el cambio significativo en la orientación de la investigación científica y tecnológica en las universidades que institucionalizó objetivos pragmáticos hacia demandas del sector económico productivo estimulando políticas de vinculación universidad-empresa, en la que la producción de conocimientos académicos ya no exploró, solamente, las prioridades cognitivas de las disciplinas científicas. Habitado el personal académico de investigación a trascender las fronteras de las disciplinas y de la universidad para encontrarse con los problemas y demandas explícitas y agitadas por la sociedad, no fue sorprendente que la profunda crisis social de América Latina y Argentina ampliara la relación de intercambio desde la esfera económica productiva a las problemáticas de vulnerabilidad social que acentuaba la crisis, descubriendo el personal de investigación de las universidades no sólo nuevos tipos de demandas sino, sobre todo, nuevas perspectivas para enfrentarlas desde la óptica de los saberes de los mismos afectados. Un rasgo relevante de esta nueva interacción entre la universidad y el medio social es el hecho de que tal interacción se conjuga en el intercambio de conocimientos, y la producción de conocimientos se logra con la conjunción y diálogo entre fuentes diversas de saber. El conocimiento popular basado en la experiencia ante situaciones locales concretas viene a ser incorporado a las

soluciones, y nuevos espacios de interacción, nuevos significados, explicaciones alternativas y soluciones más enraizadas en los protagonistas sociales comienzan a formar parte de la producción de conocimientos. Todo ello pone de manifiesto de manera más concreta y situacional que el entorno de la universidad es la sustancia de la producción de conocimientos locales y de la función de extensión universitaria. Si en la larga tradición de esta las necesidades de la sociedad se exponían como objetivo de la acción universitaria, ello se incorporaba en el discurso de la extensión como una condición abstracta ajena a las condiciones sociales de la relación entre los universitarios y los protagonistas sociales. El destaque del concepto de entorno, en cambio, viene a significar a este como resultado y marco, a la vez, de la interacción de intercambios de conocimientos, saberes, objetivos, necesidades, estrategias de solución. Afirmamos luego al entorno no como una entidad constante de la universidad sino como una condición variable, heterogénea, múltiple que juega de maneras diversas para cada universidad y para sus distintos componentes. En tal sentido, esta dinámica del entorno desafía a la función de extensión universitaria exigiendo una dinámica compleja de intercambios, con una amplia variabilidad de objetos, recursos y modalidades, y heterogeneidad en las orientaciones y prácticas de sus agentes.

Dada esta complejidad, ¿es factible pensar una política institucional de extensión universitaria en la que la universidad diseñe objetivos, metodologías y modalidades de intervención en la sociedad como una pauta generalizable al conjunto de la comunidad académica? ¿O, por el contrario, la extensión universitaria se configura fundamentalmente como prácticas inmediatas de los académicos resaltando el protagonismo de investigadores, cátedras, laboratorios, centros de estudiantes? Hace treinta años Burton Clark definió a la universidad de investigación como una organización “de base pesada” en el sentido de que sus agentes directos de producción (los investigadores, los grupos de investigación) retienen un poder específico frente al staff de la universidad: los grupos de investigación se referencian más con las disciplinas científicas

que con la organización que los emplean, guían su trabajo por las incógnitas y el prestigio disciplinario que por las directivas organizacionales. Ahora, en relación con la función de extensión no podemos pensar en una base pesada, pero sí postular que la universidad —especialmente aquellas más “cercanas” al entorno social— es una organización con paredes porosas y es el entorno social el que influye, a través de la base de sus productores (investigadores, docentes), en la dinámica de la función.

En este sentido podríamos vislumbrar una próxima revolución de la universidad que se suma a las dos previas: *la universidad apropiada por la comunidad*. Si la universidad, desde su creación, fue una institución siempre en tensión con el resto de la sociedad y en especial con el poder, de manera que este proceso le dio el rasgo de entidad “aislada”, “elitista” aunque “proveedora” de la sociedad (y la extensión universitaria fue una función acorde con esta característica), hoy tendería a estar penetrada por las demandas de la sociedad de manera mucho más taxativa, no sólo por la impronta ética de sus integrantes, sino a través de la interacción más estrecha del entorno social con los agentes académicos (docentes, investigadores, alumnos), y sus políticas más configuradas, por esta interacción, con el medio social.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Colección Administración Pública. México: FCE.

Arancibia, F. (2016). Rethinking Activism and Expertise within Environmental Health Conflicts. *Sociology Compass*, 10(6), pp. 477-490.

Arbo, P. y Benneworth, P. (2007). *Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions: A Literature Review*. Documento de trabajo en educación OECD 9. París: OECD Publishing.

Brusilovsky, S. (2000). *Extensión universitaria y educación popular*. Buenos Aires: Eudeba.

Callon, M. y Rabeharisoa, V. (2003). Research “in the wild” and the shaping of new social identities. *Technology in Society*, 25, pp. 193-204.

Clark, B.

(1996). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM Azcapotzalco - Nueva Imagen.

(1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Nueva York: Pergamon.

Collins, H. M. y Evans, R.

(2002). The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience. *Social Studies of Science*, 32(2), pp. 235-296.

(2009). *Rethinking Expertise*. Chicago: The University of Chicago Press.

Di Bello, M. y Romero, L.

(2018). Vinculación y extensión universitaria: la relación entre la universidad y sus entornos en las universidades nacionales de Quilmes y Lanús. *Apuntes*, (82), pp. 145-171.

(2018). Concepciones y orientaciones de acción de grupos de investigación académicos sobre sus entornos. Elementos motivacionales, políticos, disciplinares e institucionales. *Revista de la Educación Superior*, 47(186).

Di Bello, M.; Romero, L. y Vaccarezza, L. (2016). Universidad y Entornos: revisión conceptual y propuesta para su abordaje. *XI Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESOCITE)*. UFPR/UFTPR. Curitiba, Paraná, Brasil. Del 25 al 28 de julio.

Echeverría, J. (2003). *La revolución tecnocientífica*. Madrid: FCE.

Edquist, C. (1997). Systems of innovation approaches. Their emergence and characteristics. En C. Edquist (ed.), *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. Londres: Pinter.

- Etzkowitz, E. (2001). The second academic revolution and the rise of entrepreneurial science. *Technology and Society Magazine*, 20(2), pp. 18-29.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix - University-Industry-Government Relations. A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*, 14(1), pp. 14-19.
- Etzkowitz, H. y Webster, A. (eds.) (1998). *Capitalizing Knowledge. New Intersections of Industry and Academia*. Series Frontiers in Education. Albany: State University of New York Press.
- Faulkner, W. y Senker, J. (1995). *Knowledge Frontiers*. Oxford: Clarendon Press.
- Funtowicz, S. y Ravetz, M. (1993). *Epistemología. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: CEAL.
- Gibbons, M. et ál. (1996). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres: SAGE Publications.
- Goddard J.; Coombes, M.; Kempton, L. y Vallance, P. (2014). Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: vulnerable institutions and vulnerable places in England. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(2), pp. 307-325.
- Goddard, J. y Chatterton, P. (2003). The Response of Universities to Regional Needs. En F. Boekema, E. Kuypers y R. Rutten (eds.), *Economic Geography of Higher Education: Knowledge, Infrastructure and Learning Regions* (pp. 19-41). Londres: Routledge.
- Hess, D.
(1995). *Science & Technology in a Multicultural World*. Nueva York: Columbia University Press.
(2016). *Undone Science. Social Movements, Mobilized Publics and Industrial Transitions*. MIT Press.
- Lundvall, B.; Johnson, B.; Andersen, E. y Dalum, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*, 31(2), pp. 213-231.
- McCormick, S. (2007). Democratizing Science Movements: A New Framework for Mobilization and Contestation. *Social Studies of Science*, 37(4), pp. 609-623.
- Newcastle University (10 de junio de 2009). *Characterising modes of university engagement with wider society. A literature review and survey of best practice. Final Report*.
- Nowotny, H.; Scott, P. y Gibbons, M. (2001). *Re-Thinking Science. Knowledge and Public in an Age of Uncertainty*. Maiden, MA: Polity Press.
- Pinheiro, R.; Benneworth, P. y Jones, G. (eds.) (2012). *Universities and Regional Development. A Critical Assessment of Tensions and Contradictions*. Londres: Routledge.
- Rabeharisoa, V. (2017). The Multiplicity of Knowledge and the Trembling of Institutions. *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, 11(2), pp. 141-147.
- Romero, L.; Buschini, J.; Vaccarezza, L. y Zabala, J. P. (2015). The university as a political agent in its relationship with the environment: Theoretical-methodological approach to the study of the formation of relationships between University and its municipal social environment. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 26(51), pp. 1-25. <http://www.pcient.uner.edu.ar/index.php/cdyt/article/view/54>.
- Sabato, J. (1975). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies & the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tünnermann Bernheim, C. (2002). *Tendencias contemporáneas en la transformación de la Educación Superior*. Managua: Editorial Universidad Politécnica de Nicaragua.
- Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En H. Vessuri (comp.), *Universidad e investigación científica. Convergencias y tensiones*. Buenos Aires: CLACSO-Unesco.

Vessuri, H. (ed.)

(1995). *La Academia va al mercado. Relaciones de científicos académicos con clientes externos*. Caracas: Fondo Editorial Fintec.

(mayo-agosto de 2004). La Hibridización del Conocimiento. La Tecnociencia y los Conocimientos Locales a la Búsqueda del Desarrollo Sustentable. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 11(35), pp. 171-191.

Ziman, J. (2000). *Real Science. What it Is and What it Means*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dogmas y grandes preguntas de la extensión universitaria latinoamericana en la segunda década del siglo XXI

Marcelo Luis López*

Introducción

Cuáles son algunas de las posibles grandes preguntas de investigación que hoy tiene por delante la extensión universitaria o, en un sentido más amplio, este tipo de funciones que relacionan a la universidad con su entorno. A lo largo de las próximas páginas se tratará de avanzar en la dilucidación de esta cuestión.

Para ello parece primordial abordar dos momentos claves de la extensión. El primero corresponde a las épocas fundacionales de la extensión universitaria, el segundo a la resignificación que dicha función sufrió a partir de los noventa. Aunque se trata de hitos separados por más de cien años como se verá, poseen puntos de contacto.

Primer momento clave: la extensión universitaria en sus orígenes⁵⁹

En su libro *University Extension Survey of Fifty Years 1873-1923* (1923), publicado por la Univer-

sidad de Cambridge, William H. Draper considera un período formativo que va de 1845 a 1873, el cual va a tener como antecedente la petición de

un grupo filantrópico de hombres públicos que en ese año presentaron un discurso ante el Consejo Hebdomadal de la Universidad de Oxford pidiendo que se adopten medidas para la admisión de los hombres más pobres a la Universidad, de los cuales se da una cuenta en el Informe de Oxford de la Comisión Universitaria de 1852. El señor Sewell publicó en 1850 un folleto de sugerencias para la extensión de la Universidad presentado al reverendo vicerrector (Draper, 1923) [la traducción es del autor de este artículo].

Sin embargo, Draper en una cronología de eventos al final de su libro, va a citar como hecho fundacional de la extensión universitaria, a partir de la demanda de varios sindicatos, la intervención de la Universidad de Cambridge en tres cursos de conferencias realizadas en octubre de 1873 en Nottingham, Derby y Leicester, por becarios del Trinity College, como el reverendo V. H. Stanton, T. O. Harding, E. B. Birks y Mr. James Stuart, que va a ser el primer secretario de conferencias. De esta manera, en un contexto de orientación liberal bajo el organizador extensión universitaria se rotulaban acciones emprendidas con anterioridad que se enfocaban

59 El presente trabajo cita partes completas, con algunas modificaciones, del libro *Teoría y metodología de la extensión universitaria. El caso argentino*, publicado en 2020. No se trata de la reedición de aquel texto, sino que los pasajes recogidos están en función de elaborar las conclusiones de aquella obra debido a que uno de los reclamos, en los foros en que fue presentada, era que le faltaba una profundización más fuerte en ese rubro.

* Doctor en Ciencias Sociales, especializado en Docencia Superior, y licenciado y profesor en Ciencias de la Educación. Fue coordinador de Extensión y Relaciones con la Comunidad en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy (FHYCS-UNJU) (2003-2006). Actualmente se desempeña como profesor titular de Didáctica General del Profesorado de Música del Instituto Superior de Arte de Jujuy y docente concursado, con dedicación exclusiva, de la cátedra de Práctica y Residencia de la carrera de Ciencias de la Educación de la FHYCS-UNJU. Categorizado como investigador, dirigió y dirige proyectos sobre extensión universitaria habiendo publicado libros y artículos científicos sobre el tema en Argentina, España, México, Brasil y Costa Rica. A su vez, es evaluador de artículos en revistas científicas y autor de cursos de grado y de posgrado sobre el tema.

en culturizar y brindar una forma de acceso a los beneficios de la educación superior a grupos subalternos, como los sectores obreros o las mujeres (Palacios Morini, 1908; Torres Aguilar, 2009). Hacia 1988 en la Universidad de Oxford se profesaba el carácter universal que debía tener la formación de los estudiantes añadiendo una nueva dimensión al promover la confraternización de los universitarios con personajes de la cultura de la época inaugurando la extensión hacia adentro de la universidad. Allí uno de sus impulsores fue el cardenal John Henry Newman (Martín Sánchez y Cáceres Muñoz, 2015), lo que da una aproximación respecto de la matriz ideológica ad-origen de la extensión universitaria. Casi simultáneamente, se producían una serie de sucesos entre los que se puede destacar la conformación de la Sociedad de Extensión Universitaria en Londres, en 1876, orientada a la instauración de cursos acreditados mediante certificados: “Mas habrá que añadir que triunfaron también en Nottingham, Sheffield, Liverpool, Leeds, &c., donde se vio gradualmente transformarse los centros de la extensión en University Colleges” (Palacios Morini, 1908: 136). Todo esto ocurría en ciernes de la paulatina instauración del Estado de bienestar, o acaso habría que pensar en la extensión como una característica integrada al *Welfare State*.

La extensión se propagó a otros países de habla inglesa, como Estados Unidos, y en 1890 se fundó en Filadelfia la American Society for Extension of University (Palacios Morini, 1908). En conjunto, estas actividades superaban ampliamente la matrícula regular de las universidades. En los países de esta raigambre, los términos *extension of university* o *university extension* son utilizados y aceptados⁶⁰ aunque, en el Reino Unido prevalecen otros significantes como *community*, *extramural studies*,⁶¹ *public engagement* o *public engagement with research* (compromiso público con la investigación). Según Doug-nac (2016), estos organizadores carecen de la

distinción latinoamericana entre *extensión universitaria* respecto de *vinculación tecnológica* utilizándose indistintamente, aunque extensión ha quedado más bien reservado a la extensión rural o empresarial norteamericana, como dan cuenta algunas revistas científicas.⁶² Bajo el organizador *extension university*, la Universidad de Harvard, que fundaba una escuela de extensión en 1910, hoy ofrece una gran variedad de cursos que cubren diversas áreas. Por otra parte, la utilización de *public engagement with research* en las universidades inglesas remite a la preocupación de una participación activa de los científicos en la sociedad para que los fondos en investigación no sean políticamente vulnerables (Grand, Davies, Holliman y Adams, 2015). También la extensión ha ingresado en África según lo muestran revistas académicas recientes publicadas en Nigeria y Angola a partir de 2016 y 2019 respectivamente.

Un segundo consenso es acerca de que, si bien la tarea extensionista se propagaba a otros países de Europa (como es el caso de Alemania) la diversificación de la educación superior a sectores sociales subalternizados se planteaba también a través de la creación de universidades populares. Esta idea, que se desarrollaba especialmente en Francia, sobre fines del siglo XIX, se exportaba a países aledaños como Polonia, Bélgica e Italia (Palacios Morini, 1908; Torres Aguilar, 2009). En los inicios se trataba de académicos que impartían cursos en sedes precarias con escasa evaluación y acreditación bajo la idea de brindar acceso a la educación superior. En el caso de España, en los albores del siglo XX, surgían universidades populares, amalgamadas con la extensión universitaria, que eran fundadas en Valencia, Madrid, La Coruña y particularmente Oviedo, donde esta asociación se llevaba a cabo de manera más exhaustiva. Pese a que el escenario político de principios del siglo XX estaba impregnado por la expansión de movimientos como el anarquis-

60 Por ejemplo, en los arbitrajes de las revistas científicas en inglés no se cuestiona su uso.

61 Referencia alternativa para la extensión de la *Enciclopedia Británica*.

62 *Extension Journal*, Inc (ISSN: 1077-5315) y *Association for International Agricultural and Extension Education* (ISSN: 1077-0755) de nivel Q3 y Q4 según el factor de impacto SRJ.

mo y el socialismo, los mismos no tuvieron injerencia en la organización de las universidades populares salvo en el caso de Italia (Tiana Ferrer, 1997).

En América Latina, el antecedente inmediato de las universidades populares puede encontrarse en México y Argentina (Torres Aguilar, 2009).

Merece una mención aparte la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1948 uno de los proyectos más representativos del espíritu de la política peronista en materia de Educación Superior que tenía como antecedente a la Universidad Obrera Argentina creada por la CGT en 1939 y como consecuente la Universidad Tecnológica Nacional (Dussel y Pineau, 2003) (López, 2013: 7).

Hasta 2018 si se querían obtener resultados de búsqueda acerca de la historia de la extensión universitaria el organizador por el que había que ir era el de las “universidades populares”. Tanto estas como la extensión se instituyeron como dispositivos que compartían la dialéctica de, por un lado, contribuir al acercamiento de la universidad donde esta no podía llegar, convirtiéndose en un factor de democratización de la educación superior pero, simultáneamente, erigiéndose en un eficaz muro de contención para evitar la invasión de los circuitos clasistas de dicha educación lo que, en el caso de las universidades populares, contribuyó a poner en tela de juicio su legitimidad ubicándolas como segmentos de segunda categoría de la educación superior.

Desmitificando dos dogmas de la extensión universitaria latinoamericana: la integración de funciones y la Reforma Universitaria de 1918

Por una parte, el objeto primario de la universidad latinoamericana y la identidad universitaria, según el discurso universitario actual, se define recurrentemente por la confluencia de las funciones docencia-investigación-extensión, cuya integración presupone un carácter reconfigurador que dinamiza las mismas. No obs-

tante, estas son heredadas de tres tradiciones universitarias distintas. El modelo napoleónico francés de 1808 de universidades públicas profesionalistas con énfasis en la docencia para la formación de técnicos y profesionales, vertiente que prevaleció en Argentina desde la fundación de la Universidad de Buenos Aires. (Vasen, 2013; Brunner, 2014). El modelo humboldtiano alemán de 1809 con énfasis en la investigación que se incorporó fuertemente en nuestro país a mediados del siglo veinte cuando comenzó a despegar el sistema nacional de ciencia y tecnología y las dedicaciones exclusivas en los salarios de los docentes universitarios que permitieron incorporar y/o potenciar esta función (Naidorf, 2005). El modelo extensionista inglés de la década de 1870 que ponía énfasis en la relación de la universidad con su entorno, externo e interno, para el desarrollo cultural y subsidiariamente social y productivo. La naturalización de la integración de funciones, casi como un eslogan, se presenta como una síntesis superadora pero también como una posición ecléctica aglutinante de distintas tradiciones universitarias que, si bien comparten matriz ideológica, en el orden epistemológico poseen distintas perspectivas respecto al lugar que ocupa la ciencia, el conocimiento y la relación de la universidad con su entorno. A menudo los docentes universitarios no ponen el mismo énfasis en esta trilogía cuando discurren desde —o sobre— las funciones de docencia e investigación, pero si lo hacen cuando se trata de la extensión, lo que hace sospechar que se trata de una construcción que también sirve para apuntalar a la que se presenta recurrentemente como la cenicenta de las funciones, siendo entonces la integración parte de una enunciación con carácter axiomático que requeriría mayor investigación.

Por otra parte, la mayoría de los autores reconocen como un hito de la extensión universitaria latinoamericana a la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 (Fernández Lamarra, 2002; Buchbinder 2005; Marquina, 2015). Si bien es cierto que la misma no aparece mencionada en el documento fundacional conocido como *Manifiesto Liminar*, sin lugar a dudas el ideario, instaurado por el espíritu reformista, se constituyó en una referencia de la historia de la extensión

universitaria, aunque la misma debió esperar veintinueve años para ser mencionada por primera vez en la legislación⁶³ y, como bien plantea Brusilovsky (1999), cuarenta años para pasar a las prácticas a partir de la actividad desarrollada por el Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires. Aunque no se puede dejar de reconocer la significatividad de dicha Reforma como acontecimiento histórico, en relación con la extensión universitaria, se le dio tal trascendencia que terminó generando visiones distorsionadas. Si bien la Reforma del 18 siempre se ha presentado como una epopeya del partido radical acompañada por sectores de una izquierda moderada, Bustelo y Domínguez Rubio (2017) hacen notar que, a partir de la investigación de las publicaciones universitarias de la época, dicha Reforma era sustentada también por sectores más radicalizados que intentaban que “se ligara a la hora revolucionaria internacional inaugurada por Rusia y con ello a las izquierdas bolcheviques locales”. Según estos autores, la visión latinoamericana antiimperialista empezó a predominar recién a partir de 1923. La luz de la Reforma encandiló de tal manera que oscureció el proceso de la relación de la universidad con su entorno por fuera de ella, ya que hasta 2010 no eran pocos los trabajos que ubicaban el origen de la extensión universitaria en la Reforma del 18, pasando por alto antecedentes como:

la tesis doctoral de Oscar Miró Quesada sobre *La nacionalización del derecho y la extensión universitaria* presentada en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, publicada en Lima en 1911 o, en el caso de la Argentina, a principios del siglo XX y antes de la Reforma, las conferencias sobre extensión universitaria de 1907 y 1908 publicadas en 1909 por Christmann y Crespo en La Plata (López, 2012).

63 Según Aritz Recalde (2010) esto ocurrió recién en 1954 pero, en realidad, la Ley 13031/47 ya expresa una mención al respecto.

Escasean las alusiones a las políticas de la relación universidad con su entorno en que se soslaya el primer período democrático post Reforma del 18 en el que presidente Perón ya mencionaba la extensión en su discurso de 1947, siendo que la misma aparecía en la Ley universitaria 13031/47 y la Ley 14297/54 (López, 2013). Si bien es cierto que tanto en esta etapa como en la vuelta del peronismo en los setenta se bregaba para que el acceso, la permanencia y el egreso de la universidad fuera un derecho de los sectores populares más que un complemento expansivo, como en alguna medida se veía a la extensión en publicaciones como la revista *Envido* (Dip, 2012; Ghilini y Dip, 2015). Según revela un estudio sobre la Universidad Nacional de Cuyo —una de las seis de la época—, la extensión universitaria durante el primer peronismo gozaba de una estructuración muy activa comparable con la que actualmente desarrollan muchas casas de altos estudios (Gotthelf, 1992). Pero es a partir de este gobierno, y no sólo en Argentina sino en América Latina, cuando en la década del cincuenta la relación universidad-entorno va adquirir sus dos grandes vertientes. Por una parte, surge el *vinculacionismo*, que va a dar cuenta del relacionamiento de la universidad con el sector productivo a partir de la estructuración del sistema de ciencia y tecnología, pasando por diferentes etapas de *transferencia científica y vinculación tecnológica* con oscilaciones del papel preponderante jugado por el Estado y el mercado (Thomas, Davyt, Gomes y Dagnino, 1997; Romero y Admadé, 2004; Naidorf, 2005; Bigot, 2009; Davyt y Mujica, 2013; Llomovatte, Juarros, Naidorf y Guelman, 2006). La segunda vertiente, el *extensionismo* (Rubinich, 1993; Brusilovsky 1999; Pacheco, 2004), continuista del legado de Joaquín V. González y la Reforma del 18, concepto también con fuertes lazos con la extensión rural (Solleiro Rebolledo et ál., 2017; Cadena-Iñiguez, Guevara-Hernández, Argüello-Aguilar y Rendón-Medel, 2018; Moctezuma López, Ramírez Sánchez, Velázquez Fragoso y Vélez Izquierdo, 2018) en su versión clasista-asistencialista o en la vertiente crítico-emancipatoria. En esta última se va a recoger el legado de Salazar Bondy (1972 y 1973) y Paulo Freire (1973), con intentos de

recreación bajo los organizadores *interacción social* (Criado, 2009; Arrillaga y Marioni, 2015) y *vinculación social* (Cano Menoni, 2014; Castro y Oyarbide, 2015; Mato, 2015; Tommasino y Cano, 2016; Pérez de Maza, 2016).

Segundo momento clave: la resignificación de la extensión universitaria en los noventa

El segundo momento clave de la extensión universitaria ocurre en el proceso de resignificación de la relación universidad-entorno que va a ocurrir a partir de los noventa. La misma se puede objetivar por lo menos en cinco cuestiones.

La primera es el pasaje de las conferencias de extensión universitaria organizadas por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) antes de los noventa, aproximadamente cada quince años (Tünnermann Bernheim, 2000), a una multiplicación a una escala nunca antes vista a partir de los congresos de extensión iberoamericanos y latinoamericanos, anuales primero y bianuales después, con una gran proliferación en escala local y nacional de este tipo de eventos.

En segundo lugar, la propagación de redes extensionistas como la Unión Latinoamericana de Extensión Universitaria (ULEU) y de asociaciones universitarias patrocinando redes y programas: en Argentina el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que cobijó bajo su ala a la Red de Vinculación Tecnológica (RedVITEC) en 2004 y la Red Nacional de Extensión Universitaria (REXUNI) en 2008; en Brasil, por decreto presidencial, se crea el Programa de Extensión Universitaria (PROEXT) en 2008; en Colombia la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) elabora el documento *Políticas Culturales para la Educación Superior* (2013); en México la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) hasta 2013 poseía un Programa Nacional de Extensión; en Venezuela se genera el Núcleo de Autoridades de Extensión (NAEX) (2004) por el Consejo Nacional Universitario (Molina Roldán, Colorado Carvajal, Barradas Santiago y Fowler, 2015).

En tercer lugar, el crecimiento de la producción bibliográfica. Sólo en materia de revistas especializadas sobre extensión —o alguno de sus equivalentes—, hasta los noventa se registraban alrededor de una docena de publicaciones seriadas, mientras que para fines de 2018 se contaba con más de un centenar (López, 2020).

El cuarto aspecto son los intentos de modelización de la extensión universitaria. Se trata del reagrupamiento y clasificación de conceptos y prácticas que conforman el campo semántico y asociativo de la extensión universitaria en modelos que intentan sistematizar e interpretar las diferentes formas de relacionamiento de la universidad con su entorno. Entre los más citados se encuentran los propuestos por González y González de Cuba en 2003; Serna y Alcántara de México en 2007; Morales, Mira y Arias de Colombia en 2010; Arrillaga y Marioni de Argentina en 2015; Tommasino y Cano de Uruguay en 2016 (López, 2020).

En quinto lugar, emerge de manera sostenida la preocupación por la formación en extensión universitaria, entendiendo que no avanzar en ello pone un límite a la función. Comienzan los intentos de curricularización de la extensión, aunque va a ser el posgrado, según lo develan las bases de la CONEAU, donde se van a generar carreras al respecto; hasta fines de 2018 los organizadores *extensión, vinculación, emprendedurismo y desarrollo local* reunían unas veinticinco ofertas entre las que predominaban especializaciones (López, 2020). Si bien se evidenciaba una preocupación creciente de lo que sucedería en el grado, una de las discusiones no saldadas era si la extensión debía abordarse como contenido transversal o constituirse en unidades curriculares autónomas y, en este último caso, los problemas de articulación curricular vertical y horizontal. Las 1257 ponencias de los primeros cuatro congresos nacionales de extensión universitaria de Argentina que se llevaron a cabo entre 1997 y 2010 revelaron una progresión de experiencias en un arco que iba desde ofertas extracurriculares como cursos, propios de la tradición cursista más conservadora de la extensión universitaria, pasando por la incorporación de actividades formativas in-

cluidas por las cátedras con distinto grado de institucionalización, hasta la conformación de seminarios y cátedras electivas. Lo más cercano a un antecedente de “extensión universitaria” como materia troncal, en ese período, fueron las materias de “extensión rural” en las carreras agronómicas. Las casas de altos estudios que hicieron punta en estas cuestiones fueron inicialmente las universidades nacionales de El Litoral, Río Cuarto, Rosario, Luján, La Plata y la Universidad de Buenos Aires (López, 2020).

Identificados entonces los principales renglones sobre los que se resignificaba la extensión a partir de los noventa la incógnita es ¿Por qué ocurre en ese momento y no en otro?

Aparece un elemento clave para interpretar y comprender esta cuestión que es la Conferencia Mundial de Educación Superior desarrollada en París en 1998 organizada por la Unesco y precedida por las conferencias regionales que actuaron como insumos (Ortiz-Riaga y Morales-Rubiano, 2011; López, 2011, 2012 y 2020). La misma se desarrolló en plena oleada neoliberal y neoconservadora en que los grupos dominantes trataban de propugnar el desguace del Estado benefactor para concentrar aún más los procesos de acumulación mediante los mecanismos de descentralización, desregulación y privatización (Rigal, 2008). En estos escenarios se necesitaban nuevos actores que formaran parte de las políticas compensatorias para paliar el desastre implicado en el retiro del Estado y la desprotección de vastos sectores de la sociedad de manera compulsiva. Uno de ellos iba a ser la universidad. La Conferencia Mundial va a plantear, como uno de sus ejes, el papel llamado a cumplir a la universidad en los nuevos contextos. Allí es aludida la responsabilidad social y luego, en la Conferencia Mundial de Educación Superior de 2009, son mencionadas la responsabilidad social universitaria y la extensión universitaria como herramientas para lograr estos cometidos. Pero, en el caso de la extensión universitaria, como señala Fuentes (2016), cobraba además un renovado papel de legitimación de sentido frente a la sociedad en momentos en que las carreras y las instituciones se sentían amenazadas por polémicos procesos

de evaluación; de ahí también la necesidad de resignificarla para, en términos bourdieuanos (Bourdieu, 2002), impulsar su protagonismo como forma de lograr la autonomía relativa del campo de poder —la autonomía universitaria— en relación con los campos intelectuales que allí son expresados.

Conclusiones

En este apartado, entonces, luego de un examen intencionalmente orientado, se vuelve a retomar aquello planteado inicialmente sobre el abordaje de las grandes preguntas que se proyectan sobre la extensión universitaria en la actualidad. Por una parte, hoy difícilmente encontraremos rasgos de la *university extension* en las universidades fundadoras de la extensión universitaria como Cambridge, Oxford o Londres, suplantada por *public engagement (with research)*. No es aventurado afirmar que una diferencia entre las universidades de herencia anglosajona y las universidades latinoamericanas es que en las primeras la figura de la integración de funciones se realiza más sobre los pilares investigación-docencia debido a las enormes sumas que mueve la investigación en esos países, incluyendo a las empresas que estructuran el sistema de publicaciones científicas de alto nivel, algunas de las cuales cotizan en bolsa.⁶⁴ ¿Qué nos está diciendo esto? En primer lugar, que quizá los países denominados desarrollados han logrado un contrato social que mínimamente satisface las necesidades básicas de la población, por lo cual es posible que necesitan menos de una extensión que actúe como instrumento paliativo. Por otra parte, aunque es insoslayable el punto de inflexión que significó la Reforma de la Universidad de Córdoba de 1918 dejando el mandato de pensar la democratización de la educación superior latinoamericana, hay que redimensionar sus implicancias en la extensión universitaria, más allá de que resulte indudable su papel como fuente inspiradora. Estos dos aspectos alertan sobre que aún sabemos poco acerca de

64 Thomson Reuters, Taylor & Francis, Clarivate Analytics, etc.

la evolución de la extensión universitaria, aunque haya retazos de estudios, incluso recientes, de universidades localizadas en períodos también localizados (Cano Menoni, 2019; Gómez, 2020), lo que muestra que uno de los tópicos a ser esclarecidos es *la historia de la extensión universitaria* en un sentido integral.

Por otra parte, otro de los asuntos que viene problematizando a la extensión universitaria es la formación en extensión. Ello conlleva, necesariamente, a pensar en la didáctica de la extensión como objeto de investigación (el cual, además, puede ser desagregado). Si bien algunos trabajos intentan abordar parcialmente el asunto (Ayala y Ayala, 2017; Matus Vega, 2017), se muestra aquí un área de vacancia en investigación —de la vacancia en que ya, de por sí, se constituye la misma extensión universitaria— que requiere examinar los componentes didácticos elementales como las metas de la enseñanza, los contenidos/saberes de la enseñanza, las metodologías de la enseñanza y la evaluación. Uno de los problemas al respecto es el de la transposición didáctica de los “saberes sabios” o conocimientos científicos para convertirlos en “saberes enseñados” o contenidos de la enseñanza —de la extensión— (Chevalard, 1990). Sobre los primeros se deben realizar transformaciones adaptativas y reestructuraciones para que puedan ser distribuidos en el sistema educativo universitario como contenidos de la enseñanza. Esto lleva entonces a examinar la materia prima de origen de estos contenidos que es la teoría extensionista. Una referencia en este sentido son los artículos científicos sobre extensión universitaria publicados en revistas especializadas y la calificación de estas últimas. Hasta fines de 2018 sólo un puñado de revistas académicas calificaba como “D”, de acuerdo al índice de la Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC), estando excluidas del sistema de factor de impacto medido por cuartiles (Q1 a Q4) de Scimago o Scopus (se toman estas bases como referencias porque en el pasado han sido utilizadas por los evaluadores del Conicet para definir la entrada a carrera). Ello implica que en el techo de la producción los trabajos posean bajo nivel de internacionalización e interconsulta y, el mayor problema, inconsistencias o falta

de densidad de los aspectos metodológicos que sustentan las producciones pese al creciente y gran esfuerzo que supone ir logrando estas calificaciones. Esto hace que aún estemos frente un estado embrionario de la teoría extensionista que se podría denominar como de baja intensidad, trasladando este problema a los contenidos de la enseñanza en extensión universitaria y por ende a la didáctica y la formación en el área. En materia de metodología y de evaluación de la extensión, la producción en general está orientada más a la metodología que utilizan los extensionistas que a la metodología específica requerida para la enseñanza de la extensión (aunque en un punto pueden ser articulables), y más a la evaluación institucional y de los proyectos que a la evaluación de los aprendizajes de la extensión universitaria (López, 2020).

Finalmente, a partir del análisis de dos momentos claves de la extensión universitaria, como el período fundacional y su resignificación en los noventa, si bien la extensión, en todas sus versiones, ha tenido el mérito de reconectar a las universidades con sus contextos, no obstante, se pone de relieve que es inherente a la misma su funcionalidad con los proyectos conservadores. Aunque hay una gran cantidad de equipos en Latinoamérica intentando pasar de la acción social a la interacción social (Arrilaga y Marioni, 2015) y a la vinculación social desde una lógica extensionista crítico-emancipatoria (López Geronazzo y López, 2018; López, 2020), es muy fina la línea que separa estas acciones de sus consecuencias no deseadas. Aun cuando uno de los principales cometidos es la creación de conciencia en el tipo de ciudadanía que ejercen los destinatarios de la extensión, para mejorarla, a veces se termina formando parte, ingenuamente, de las políticas compensatorias requeridas para avanzar sobre los derechos sociales. Frecuentemente los extensionistas que trabajan en estas líneas se articulan con las organizaciones sociales para el desarrollo local con una fuerte presencia del organizador *territorio*, sobre todo a partir de 2010, el cual se va a definir como el espacio geográfico acotado en el cual se van a dirimir las relaciones de poder (Arzeno, 2018), lo que no se aleja demasiado de lo que otrora recibía la denominación eufemística de tercer

sector. Más aún, en el marco en que una de las fuentes de financiamiento para las iniciativas termina siendo el sobrevalorado Programa de Voluntariado Universitario, si se considera que la filosofía primaria detrás de los voluntariados es la asistencia ante la contingencia, lo cual no deja de ser valioso, pero que no discute el mantenimiento del *statu quo* respecto de la distribución de la riqueza y la preservación de las relaciones capital-trabajo (López, 2012). Queda entonces decantada la gran pregunta que hoy aparece en el horizonte de la extensión universitaria latinoamericana que, atendiendo a sus rasgos identitarios y en base a los presupuestos anteriores, es ¿qué ha significado la extensión universitaria —y la universidad misma— para la superación de la desigualdad?

Todas estas son cuestiones que revisten complejidad, que requieren ser delimitadas como problemas de investigación y, probablemente, demanden la coordinación de varios equipos por organismos extensionistas nacionales y supranacionales.

Referencias bibliográficas

Arrillaga, H. y Marioni, L. (2015). La interacción de la universidad con su entorno y los modelos de contribución al desarrollo. *Ciencias Económicas*, 12(2), pp. 19-41. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/CE/article/view/5461/8174>.

Arzeno, M. (2018). Extensión en el territorio y territorio en la extensión. Aportes a la discusión desde el campo de la Geografía. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 8(8), pp. 3-11. DOI: <https://doi.org/10.14409/extension.v8i8.Ene-Jun.7709>.

Ayala, M. P. y Ayala, S. (2017). Aprendizaje basado en problemas (APB) como técnica didáctica en extensión: construcción de conocimientos entre integrantes de cooperativas Ellas Hacen en la Universidad Nacional de Formosa. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 116, pp. 121-132. Recuperado de <http://revista.agro.unlp.edu.ar/index.php/revagro/article/view/1065/1185>.

Bigot, A. P. (2009). Vinculación tecnológica y competitividad industrial de los territorios. El rol de los laboratorios universitarios en el desarrollo de las infraestructuras de calibración y ensayos. *Extensión universitaria y vinculación tecnológica en las universidades públicas*. Tucumán: EDUNT.

Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montresor.

Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *UNED Educación XXI*, 17(2), pp. 17-34. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/11477/11436>.

Brusilovsky, S. L. (1999). *Extensión universitaria y educación popular: experiencias realizadas, debates pendientes*. Buenos Aires: Eudeba.

Buchbinder, P. (2005). *Historias de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

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://dx.doi.org/10.15446/achsc.v44n2.64014>.

Cadena-Iñiguez, P.; Guevara-Hernández, F.; Argüello-Aguilar, R. A. y Rendón-Medel, R. (2018). *Proceso de comunicación, extensionismo y adopción de tecnologías*. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 9(4), pp. 851-864, doi:10.29312/remexca.v9i4.1401.

Cano Menoni, A

(2019). *Cultura, nación y pueblo. La extensión universitaria en la UNAM (1910-2015)*. México: IISUE. Recuperado de https://www.academia.edu/44336868/Cultura_naci%C3%B3n_y_pueblo_la_extensi%C3%B3n_universitaria_en_la_UNAM_1910_2015_e-mail_work_card=title.

- (2014). Extensión universitaria y alternativas pedagógicas en la Universidad Latinoamericana. 4to. Congreso Nacional en Ciencias Sociales, México. Recuperado de https://www.academia.edu/6633298/Extensi%C3%B3n_universitaria_y_alternativas_pedag%C3%B3gicas_en_la_Universidad_Latinoamericana?auto=download.
- Chevalard, I. (1998) [1991]. *La transposición didáctica*. Buenos Aires: Aique.
- Criado E. (2009). Conceptos sobre extensión en la universidad. *Extensión universitaria y vinculación tecnológica en las universidades públicas*. Tucumán: EDUNT.
- Davyt, A., y Mujica, A. (2013). Resultados de una experiencia de fomento a la investigación e innovación con impacto social en Uruguay. *Redes*, 19(37), pp. 183-206. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/907/90732858007/>.
- Dip, N. (2012). La universidad en un mundo de tensiones. Una aproximación al itinerario político-universitario de las organizaciones de estudiantes y docentes peronistas de los años sesenta a través del estudio del proyecto de Universidad Nacional-Popular propuesto en la revista *Envido*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1836/ev.1836.pdf.
- Draper, W. H. (1923). *University Extension Survey of Fifty Years 1873-1923*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de <https://archive.org/details/universityextens013150mbp/page/n29/mode/2up>.
- Fernández Lamarra, N. (2002). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: IESALC/Unesco.
- Freire, P. (1973). *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fuentes, S. (2016). La extensión universitaria en Buenos Aires: legitimidades y transformaciones recientes. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 27(53), pp. 234-267. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/cdyt/n53/n53a10.pdf>.
- Ghilini, A. y Dip, N. (2015). Experiencias de “peronización” en la Universidad de Buenos Aires entre la dictadura de Onganía y el gobierno de Cámpora (1966-1973). *Revista Izquierdas*, (25), pp. 196-209. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360141338008>.
- Gómez, A. (2020). Extensión universitaria en la Universidad Nacional de Luján entre 1973 y 1976. *Revista Masquedós*, 5(5), pp. 1-9. Recuperado de <http://ojs.extension.unicen.edu.ar/index.php/masquedos/article/view/67/62>.
- Gotthelf, R. (1992). *Extensión universitaria en la Universidad Nacional de Cuyo*. Mendoza: EDIUNC.
- Grand, A.; Davies, G.; Holliman, R. y Adams, A. (2015). Mapping Public Engagement with Research in a UK University. *PLOS ONE*, 10(4), pp. 1-19. Recuperado de <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0121874>.
- Llomovatte, S.; Juarros, F.; Naidorf, J. y Guelman, A. (2006). *La vinculación universidad-empresa: miradas críticas desde la universidad pública*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- López, M. L. (2011). La demanda como aspecto metodológico de la extensión universitaria a partir de un avance de investigación en carreras de ingenierías. *Revista Educación*, 35(1), pp. 55-72. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/25153/25425>.
- (2012). *Extensión universitaria. Situación actual y aportes metodológicos*. Jujuy: EdiUN-Ju. Recuperado de https://www.academia.edu/4444153/Extensi%C3%B3n_Universitaria_Situaci%C3%B3n_Actual_Aportes_Metodol%C3%B3gicos.
- (2013). Aproximaciones a la relación primer peronismo-extensión universitaria. *Revista EXT*, (4), pp. 1-13. Recuperado de <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/ext/article/view/4036/pdf>.

- (2020). *Teoría y metodología de la extensión universitaria. El caso argentino*. Jujuy: El Siku. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/344612435_teor%C3%ADa_y_metodologia_de_la_extension_universitaria_el_caso_argentino.
- López Geronazzo, L. N. y López, M. L. (2018). Congresos nacionales de extensión universitaria: lógicas de extensión y problematización de los organizadores “comunidad”, “sociedad” y “desarrollo social”. +E. *Revista de Extensión Universitaria*, 8(9), pp. 72-95, doi.org/10.14409/extension.v8i9.Jul-Dic.7839.
- Marquina, M. M. (2015). Una revisión histórica de la docencia en la universidad reformista Argentina: el difícil equilibrio entre la faz académica y la política. *Universidades*, 66(65), pp. 69-80. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37341213007>.
- Martín Sánchez, M. A. y Cáceres Muñoz, J. (2015). La idea de universidad del cardenal John Henry Newman. *Cauriensia*, X, pp. 335-358. Recuperado de <http://dx.medra.org/10.17398/1886-4945.10.335>.
- Mato, D. (2015). Vinculación social universitaria en Argentina. Diversidad de orientaciones de trabajo, logros y dificultades de las experiencias apoyadas por el Programa Nacional de Voluntariado Universitario. *Revista de Investigación Educativa*, (20), pp. 131-149. Recuperado de http://revistas.uv.mx/index.php/cpue/article/view/1290/html_17.
- Matus Vega, F. J. (2017). *Modelo Didáctico Sistémico de Extensión Universitaria: Práctica Profesional en Construcción de Viviendas para Totogalpa*. Nicaragua: EAE.
- Moctezuma López, G.; Ramírez Sánchez, E.; Velázquez Frago, L. y Vélez Izquierdo, A. (2018). Importancia del extensionismo rural en la Ciudad de México (CDMX). *Inclusión & Desarrollo*, 6(1), pp. 123-135. Recuperado de <https://doi.org/10.26620/uniminuto.inclusion.6.1.2019.123-135>.
- Molina Roldán, A.; Colorado Carvajal, A.; Barradas Santiago, S. y Fowler, P. (2015). Análisis de programas nacionales de Extensión Universitaria en América Latina: hacia la Inclusión y la Ciudadanía Cultural. *PragMATIZES. Revista Latinoamericana de Estudios em Cultura*, 5(8), pp. 37-54. Recuperado de <https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10400/7239>.
- Naidorf, J. (2005). *Los cambios en la cultura académica a partir de los procesos de vinculación universidad-empresa en las universidades públicas*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1370/uba_ffyl_t_2005_818942.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ortiz-Riaga, M. C. y Morales-Rubiano, M. E. (2011). La extensión universitaria en América Latina: concepciones y tendencias. *Educación y Educadores*, 14(2), pp. 349-366. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/eded/v14n2/v14n2a07.pdf>.
- Pacheco, M. (2004). Reflexiones en torno a la construcción del espacio de la extensión universitaria hoy. *Revista Cuadernos de Educación*, 3(3), pp. 21-30.
- Palacios Morini, L. F. (2002) [1908]. *Las universidades populares*. Edición digital publicada en junio de 2002 con el patrocinio de la Fundación Municipal de Cultura de Gijón (España). Recuperado de <http://www.filosofia.org/aut/lpm/index.htm>.
- Pérez de Maza, T. (2016). Actualización de la Extensión Universitaria desde una perspectiva compleja. *Extensión en Red*, (7). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/extensionenred/article/view/3542/2932>.
- Recalde, A. y Recalde, I. (2007). *Universidad y liberación nacional. Un estudio de la Universidad de Buenos Aires durante las tres gestiones peronistas: 1946-1952, 1952-1955 y 1973-1975*. Buenos Aires: Tiempos.

Rigal, L. A. (2008). Educación, democracia y ciudadanía en la postmodernidad latinoamericana: a propósito del surgimiento de nuevos actores sociales. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 1(3), pp. 22-42. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2794279.pdf>.

Romero, E. y Admadé, M. T. (2004). La práctica organizacional de las actividades de investigación; encuentro con la innovación. *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 1(3), pp. 35-59. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1986221.pdf>.

Rubinich, L. (1993). *Extensionismo y basismo: dos estilos de política cultural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Salazar Bondy, A.

(1972). Sobre objetivos y orientaciones de la difusión cultural universitaria. *II Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural*, México.

(1973). Dominación y Extensión Universitarias. *Universidades UDUAL*, (51), pp. 11-17.

Serna Alcántara, G. A. (2007). Misión social y modelos de extensión universitaria: del entusiasmo al desdén. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43(3), pp. 1-7. Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/2324>.

Solleiro Rebolledo, J. S.; Castañón Ibarra, R. y González Cruz, J. D. (2017). Análisis de las políticas públicas en materia de Extensionismo y Transferencia de Tecnología del sector agroalimentario en México y recomendaciones para su fortalecimiento. *Economía y Desarrollo*, 158(50), pp. 50-68. Recuperado de <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/414/295>.

Thomas, H.; Davyt, A.; Gomes, E. y Dagnino, R. (1997). Racionalidades de la interacción universidad-empresa en América Latina (1955-1995). *Educación Superior y Sociedad*, (8)1, pp. 83-110. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org.ve/ess/index.php/ess/article/viewFile/289/243>.

Tiana Ferrer, A. (1997). Extensión universitaria y universidades populares en la España de entre siglos: una estrategia educativa de reforma social. *Revista de Educación, Número extraordinario*, pp. 95-113.

Tommasino, H. y Cano, A. (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. *Universidades*, 66(67), pp. 7-24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37344015003>.

Torres Aguilar, M. (2009). Extensión universitaria y universidades populares: el modelo de educación libre en la Universidad Popular Mexicana (1912-1920). *Rhela*, (12), pp. 196-219. Recuperado de http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/8130/Extensi%C3%B3n%20Universitaria%20y%20Universidades%20Populares_%20Morelos%20Torres.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Tünnermann Bernheim, C. (2000). El nuevo concepto de la extensión universitaria. Recuperado de <https://www.aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/NuevoConceptoExtensionUniversitaria-CarlosTunnermann.pdf>.

Vasen, F. (2013). Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 24(46), pp. 9-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14527692001>.

El extensionismo, transferencia y prácticas profesionales en las relaciones investigación - mundo productivo

*Hebe Vessuri**

Introducción

La extensión como función social, inherente e inseparable de la investigación científica, es una dimensión que ha estado presente en la universidad pública argentina desde los días de la Reforma de 1918, como continuidad de la docencia y la investigación extramuros hacia la sociedad. Aunque cambiante en el tiempo, esta dimensión sigue presente en la actualidad, cuando no sólo el país sino la humanidad enfrenta desafíos cada vez mayores, en un mundo en el que la riqueza y el poder se concentran cada vez más, con las implicaciones consiguientes de aumento abismal de las desigualdades, agravadas por la destrucción del ambiente. En esta nota busco reconstruir en trazos gruesos la idea de la extensión, y de cómo en el tiempo se la ligó a, o se la separó de la universidad y la autonomía universitaria y sus relaciones con la investigación científica, tecnológica y la innovación. En esta reconstrucción las influencias que se produjeron desde espacios de convergencia internacional como son las conferencias regionales y mundiales de educación respecto de conceptos asociados como la pertinencia, el desarrollo sostenible y la sociedad/economía del conocimiento no han sido algo menor y en el presente cobran particular interés.

Producción, conocimiento científico-técnico y la extensión

El análisis crítico ha tendido a desconocer las continuidades de los procesos históricos que se fueron desenvolviendo en el tiempo. La revisión de la idea de la extensión agrícola o rural permite apreciar una faceta interesante de la sociedad nacional y provincial a través de una lente particular. ¿Cómo se expresaron los conocimientos científicos en las ideas de la extensión en distintos momentos, reproduciendo y/o redefiniendo ideologías dominantes? ¿Cómo dibujaron mundos y formas de relacionamiento? ¿Cómo los practicantes de la ciencia y la tecnología contribuyeron a proyectos de extensión/ desarrollo? En las primeras décadas del siglo XX ya se hacía investigación y extensión, seguramente no en la escala necesaria si bien tampoco era algo desestimable. Sin embargo, hubo un cambio significativo en las ciencias agrícolas en América Latina que se reconfiguraron entre 1940 y 1960. En el inicio de los cambios un testimonio significativo de un actor y una institución que tuvieron papeles seminales en esa transformación, el de H. M. Miller, nos muestra de dónde venían los cambios. En su misión exploratoria para la Fundación Rockefeller en 1942, obser-

* Antropóloga, Doctora en Antropología Social por la Universidad de Oxford e investigadora emérita del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) en el Centro de Estudios Sociales de la Ciencia.

Su foco de investigación lo constituyen la sociología e historia contemporánea de la ciencia y la tecnología en América Latina, la política científica, problemas de conocimiento experto y democracia y aspectos relacionados con la participación y la exclusión social. Asociada a los equipos editoriales de revistas internacionales como *Social Studies of Science*; *Science, Technology & Society*, *Industry & Higher Education*, *Interciencia* y *Redes*. Formó parte del Programa Internacional de Desarrollo Humano (IHDP), el Consejo Internacional de Gobernabilidad del Riesgo (IRGC), el Comité de Planificación y Revisión (CSPR), el Consejo Internacional de la Ciencia (ICSU), el Consejo de Gobierno de la Universidad de las Naciones, la Comisión de Ética de la Ciencia de la UNESCO y el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC). Fue vicepresidente de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas (IUAES). Ha sido distinguida con el Premio John D. Bernal de la Society for Social Studies of Science (4S), que se otorga anualmente a un académico que haya hecho una contribución fundamental en el campo de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (CTS). Cabe destacar que es la primera vez que este premio se otorga a un investigador que no pertenezca a Europa o a los Estados Unidos.

vando la agronomía al sur del río Bravo, este funcionario identificaba una clara oportunidad de elaborar una estrategia para su desarrollo como área prioritaria de acción de la Fundación en la región:

Hay una gran necesidad en los países sudamericanos de investigadores entrenados. En todas partes enfatizaron y era evidente la necesidad de tener más especialistas competentes, particularmente en las ciencias agrícolas [...] Los sudamericanos no tienen la oportunidad de obtener un grado de especialización en temas como patología vegetal, entomología económica, fitotecnia y otras ciencias agrícolas básicas. Aunque se pudiera llevar a unos pocos jóvenes prometedores a Estados Unidos con becas no sería posible que todos los que van a ocupar alguna posición de responsabilidad en, por ejemplo, estaciones experimentales agrícolas, consigan entrenarse en el extranjero [...] En síntesis, el personal, las instalaciones para la investigación y los programas no son suficientes para las necesidades (Miller, 1942).

Esta cita de Miller resulta significativa. La presencia de la Fundación Rockefeller y del modelo norteamericano de IyD agrícola regional llegaron a ser muy influyentes. Los más variados participantes en las ciencias agrícolas latinoamericanas estuvieron conectados a redes de colaboración docente, de investigación y/o comercialización con Estados Unidos.

Dijimos más arriba que la idea de la extensión se percibía desde los tiempos de la Reforma de 1918 como parte de la función de educar al pueblo soberano. En los años cincuenta resultó instrumental para la introducción y difusión de conocimientos transnacionales bajo un concepto renovado. Se suponía que la ilustración de la universidad y de los organismos técnicos del Estado podía llegar a la población, especialmente en relación con la producción de riqueza y bienestar, traduciendo el conocimiento técnico disponible a nivel internacional. La idea del extensionismo pasaba a reflejarse así

en un imaginario de hombres, tecnologías y naturalezas en torno a la ruralidad marcado por el progreso técnico.

Los productores, como objeto de atención de las carreras de agronomía, muchas veces fueron descriptos como rechazando o indiferentes a los mensajes de los extensionistas. Sin embargo, eran cualquier cosa menos sujetos que pasivamente ignoraban o aceptaban las recomendaciones técnicas. Entender la naturaleza de la conducta de los agricultores es fundamental para poder situar mejor la naturaleza y el papel de la extensión en el siglo XX. En Argentina, como en otros contextos, eran pocos los agricultores que tenían educación agrícola formal en los años treinta y cuarenta, y casi todos desconfiaban de los agricultores leídos o librescos —los agrónomos—. Sin embargo, es menester reconocer que el trabajo mental de hacer agricultura envolvió siempre un conjunto de habilidades más importantes que el esfuerzo físico. La tarea fundamental del agricultor no era tanto el trabajo físico sino cómo concebir qué hacer, de qué manera y cuándo. La decisión de cuándo empezar a plantar, diversificar o no los cultivos, cuándo comercializar los cereales o el ganado, etc., es decir, el conocimiento y juicio del agricultor respecto a las prácticas agrícolas descansaba en el conocimiento, la experiencia, la observación y, usualmente, en el “aprendizaje” con el padre.

En las tempranas décadas de la primera mitad del siglo XX la agronomía y la veterinaria habían comenzado a profesionalizarse en el país, en un proceso ligado al proyecto de construcción de la nación. En el clima político y económico de la Argentina en los cuarenta, el gobierno nacional buscó modernizar, nacionalizar e integrar a sus poblaciones y naturalezas. La idea era que los científicos y los agentes extensionistas produjeran conocimientos bajo el supuesto de asegurar el interés colectivo, desarrollando regulaciones y buscando optimizar poblaciones y territorios, en asociaciones que se esperaba serían beneficiosas. La función pública suponía el servicio técnico sobre sociedades, paisajes, productividad y poblaciones. Se buscaba crear el excedente nacional extendiendo el valor so-

bre el territorio, volviéndolo productivo. Disciplinas como la geografía se institucionalizaban de forma politizada, contribuyendo al imaginario nacional al servicio de los intereses del Estado nacional (Dicenta, 2020). Desde la creación del Ministerio de Agricultura en 1898, la asociación entre agricultura, ganadería, población y tierra se sistematizó a través de instituciones y programas de colonización y extensión. El diseño industrial de la Argentina en la primera mitad del siglo XX ocurrió de la mano del sector agroindustrial que reguló la tierra, las actividades, la colonización y la población.

Sin embargo, el “granero del mundo”, como se conocía a la región pampeana, si bien en la década previa a la Segunda Guerra Mundial proporcionaba el 65% del maíz exportado en el mercado mundial, para 1951 ya sólo contribuía con el 43%, correspondiendo la porción mayor a Estados Unidos con el 55%. Entre 1930 y 1945, la crisis económica internacional primero y la Segunda Guerra Mundial después hicieron disminuir los flujos exportables y concomitantemente se redujeron los inmigrantes europeos, el volumen del comercio y la entrada de capitales extranjeros, mientras que aumentaron las migraciones internas. Fue apenas hacia fines de la década de 1950 que la actividad pública en el área de semillas híbridas adquirió fuerza, aunque la producción comercial de híbridos sólo alcanzó niveles significativos en la década de 1960 y recién en los años de 1970 la producción cubrió casi totalmente la demanda teórica, cuando el arte del fitomejoramiento de plantas se transformó exitosamente en la ciencia de la “genética aplicada”. En ello hubo participación de ideas del ámbito internacional que alimentaron una cultura que privilegiaba el esfuerzo nacional de producción de conocimiento y la maximización de las capacidades propias en la búsqueda de una autonomía relativa.

Estados Unidos y Argentina, paralelismos y diferencias

Vale la pena comparar la evolución diferenciada del desarrollo agrícola en Estados Unidos y Argentina en la primera mitad del siglo XX. Según

la historiadora Fitzgerald (1990), de 1900 a 1935 se dio un largo proceso entre grupos de interés competidores en Estados Unidos que promovían algunas de las estrategias de fitomejoramiento disponibles. Entre 1909 y 1919 se resolvió la base teórica de la hibridación, aunque el agricultor promedio percibió el valor práctico de los híbridos sólo años más tarde. Entre comienzos de 1920 y 1925 los rendimientos del maíz estuvieron estancados en Estados Unidos, cuando cayeron en franca disminución. Sin embargo, el Departamento de Agricultura (USDA) comenzó a promover un método más complejo, aunque altamente proclamado de hibridación. Al cabo de una década, que es el tiempo requerido para obtener híbridos cuando no hay disponibilidad de variedades autofecundadas aptas, las primeras variedades estuvieron listas para el mercado.

Hacia 1935 un conjunto de factores convergieron estimulando a los agricultores a mudar desde las líneas de polinización abierta a los híbridos: a) los caracteres altamente deseables de los mismos híbridos (mayores rendimientos y tallos y sistemas de raíces más fuertes); b) un período de sequía en 1934-1936 que redujo los rendimientos de semillas de los agricultores para sus futuras siembras, impulsándolos a acercarse a las compañías de semillas para aprovisionarse; y c) el advenimiento de la Administración del Ajuste Agrícola del New Deal, por el que se pagaba a los agricultores 30 céntimos el *bushel* para que no sembraran maíz. Con híbridos de mayor rendimiento los agricultores pudieron aumentar su propia producción total cosechando de esa manera los beneficios de mayores ventas, mientras que también calificaban para el pago del gobierno por reducir el área bajo cultivo. De este modo, esta autora argumenta que habrían sido factores primordialmente sociales y económicos, más que características biológicas superiores, los que explicarían el triunfo del maíz híbrido en EE. UU. Antes de la Segunda Guerra, las variedades de maíz disponibles a los agricultores en el *Midwest* ya estaban muy diferenciadas, exhibiendo una amplia variedad de características físicas observables que requerían diversas condiciones de crecimiento.

Dada la importancia del maíz en Argentina y en Estados Unidos y la estrecha interacción entre técnicos de ambos países en conexión con la multiplicación de la semilla híbrida, es interesante explorar las diferentes sendas seguidas por los dos países, pues pese a la ventaja temprana de EE. UU. en hibridación del maíz, Argentina no empezó tan tarde. ¿Por qué entonces Argentina tuvo por lo menos veinte años de retraso respecto a EE. UU. en la generalización del maíz híbrido? La Argentina también comenzó a hacer investigación en maíz híbrido relativamente temprano, gracias a la iniciativa del ministro de Agricultura Tomás Le Breton, quien en 1921 contrató al genetista norteamericano Thomas Bregger. Bajo la supervisión directa de Bregger, los agrónomos Raúl Ramella y Herminio Giordano fueron los primeros profesionales argentinos vinculados a la temática. Para acelerar el trabajo se estableció una colaboración con el fitotecnista norteamericano F. D. Richey. Las autofecundaciones realizadas en EE. UU. fueron sembradas luego en Argentina aprovechando la alternancia estacional entre los dos hemisferios. De hecho, las perspectivas lucían fantásticas. La demanda de semilla híbrida crecía tan rápidamente en Estados Unidos que superaba cualquier expectativa de los fitotecnistas. Para sacar ventaja de la diferencia estacional de los dos hemisferios y tener una multiplicación adicional de semilla, una compañía norteamericana alquiló tierras en Duggan (provincia de Buenos Aires) en 1936 y años subsiguientes (Thompson, 1948). Lo mismo se hacía con la labor preparatoria de variedades para las cuales la diferencia estacional se usaba para acelerar los tiempos de autofecundación necesarios para obtener las líneas progenitoras autofecundadas (Vessuri, 2005).

Sin embargo, a pesar de las perspectivas y oportunidades, la IyD local no tuvo la continuidad necesaria. El contrato de Bregger con el Ministerio de Agricultura no fue renovado y este volvió a EE. UU. a finales de 1927. Sus asistentes locales Ramella y Giordani quedaron a cargo del material y pronto sólo seguía activo Ramella. La escasez de personal y de fondos resultó en una interrupción del programa por tiempo indefinido pese a la existencia de una

cantidad de líneas autofecundadas con suficiente madurez. Así, en lugar de obtener los híbridos en 1931 como lo hizo Estados Unidos, la Argentina tuvo que esperar hasta 1935 para reiniciar las labores y sólo en 1945 se registraron los primeros híbridos obtenidos por técnicos del gobierno provincial de Santa Fe. Hacia 1930 la Argentina carecía de personal entrenado en genética vegetal aplicada/fitotecnia y esta situación se reflejaba en la oferta comercial de semillas. Las pocas compañías privadas pertenecían a extranjeros mientras que el personal argentino tanto en el sector público como en el privado se reducía a unas pocas personas. Desde finales de la década de 1940, impulsado por el clima económico predominante, comenzó a desarrollarse el sector semillero privado con mayores éxitos que el sector público. En 1952 el reputado genetista de Harvard, Mangelsdorf, comentaba que el sector público argentino sólo tenía a tres personas, Andrés, Mazotti y Rosbaco, ninguna de las cuales había logrado mucho. Había tres fitotécnicos privados, Marino, Luna y Echecopar, quienes al parecer estaban haciendo verdaderos progresos. En 1949 el Ministerio de Agricultura había reportado once productores de semillas registrados, de los cuales ocho eran establecimientos oficiales y tres privados. En general tenían cientos de líneas fecundadas, del país y extranjeras, al igual que una gran cantidad de híbridos en experimentación. El área sembrada a mediados de siglo era de apenas 121 hectáreas.

En 1951 Horacio Giberti ofrecía una respuesta a la pregunta de por qué los híbridos quedaron rezagados en la Argentina, identificando tres causas principales: 1) de naturaleza socioorganizacional, relacionada a la falta de fondos públicos y la inestabilidad laboral del personal técnico; 2) técnica, por la poca resistencia a la sequía de los materiales experimentales en el período de 1941 a 1944, que llevó a que se los descartara junto con los progenitores autofecundados. Fue necesario recomenzar con material autofecundado de 1938 y líneas autofecundadas norteamericanas; 3) económica, pues la crisis agrícola después de 1930 con su secuela de excedentes no comercializables no estimulaba la producción.

Lo que no fue

En este apartado quiero abundar sobre el primer punto que señalaba Giberti sobre la inestabilidad del personal técnico y que muestra cuán delicado, frágil y vulnerable es el tema de la formación y desarrollo de capacidades. La historia recoge algunos episodios mientras que olvida otros que quedan borrados y que, sin embargo, guardan aspectos que nos permitirían hacer preguntas sobre lo que no fue. Tal es el caso del testimonio de un esfuerzo de investigación que se perdió para la Argentina y que pudiera haber disminuido la brecha en el desarrollo de los híbridos de maíz con respecto a los Estados Unidos (Vessuri, 2005). Se trata del inicio de una tradición de tecnología de la investigación que quedó trunca: la carrera de Salomón Horovitz en Argentina, quien se graduó como agrónomo en la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1921. En 1926 tomó un curso especial dictado por Miguel Fernández en técnicas citológicas en el Museo de La Plata y fue contratado como jefe de trabajos prácticos en la UBA en Patología Vegetal (Marchionatto) y Botánica (Parodi). En 1930 fue nombrado jefe del Instituto de Genética hasta 1938. En 1931-1932 fue becado por la Guggenheim para estudiar Genética y Citología Vegetal y hacer una maestría en Cornell University. En 1933, cuando era todavía un estudiante de posgrado en Cold Spring Harbor, sólo 0,1% de los campos de maíz de Estados Unidos estaban sembrados con semilla híbrida, pero cinco años más tarde la proporción se había elevado a 14,9% y en 1940 había superado el 30%.

A su regreso de Estados Unidos Horovitz desarrolló un intenso programa de investigación y docencia, abriendo nuevos campos de estudio en el país. En 1937, por desacuerdos con el nuevo decano de la Facultad de Ciencias de la UBA, se retira y enseguida es nombrado por el rector de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en una nueva cátedra de Genética y Fitotecnia y como director del Instituto Fitotécnico de Santa Catalina. Fue decano de la Facultad de Agronomía de la UNLP en 1946-1947. La apreciación de un alto funcionario de la Fundación Rockefeller en misión por Sud-

américa en 1944 es interesante. H. M. Miller, funcionario de esa Fundación, escribía lo siguiente sobre su visita a Santa Catalina, de la UNLP:

Una exhibición sólida de tamaño considerable, y de importancia real y gran potencial; bajo la dirección del ex becario de la Guggenheim Horovitz; personal a tiempo integral formado por jóvenes graduados de agronomía, que trabajan productivamente en genética y citología, patología vegetal, etc. Más énfasis en genética pura que en la mayoría de las instituciones agrícolas.

Debido a desacuerdos con el decano de la Facultad de Ciencias de la UBA en 1937, tuvo que irse y no obtuvo permiso para llevarse consigo las líneas autofecundadas que había logrado y que eran considerables para experimentar en la producción de híbridos con diversas cualidades, ya fuera la resistencia a la langosta, o concentrándose en las demandas de semillas tipo exportación, el maíz dulce, etc., tal como se refleja en varias de sus publicaciones (Giberti, comunicación personal, 2001, en Vessuri, 2005). A la llegada de Perón al gobierno, por haber firmado un manifiesto contra el gobierno *de facto*, fue dejado cesante de sus cargos en la Facultad y en el Instituto de Santa Catalina y decidió trasladarse a Venezuela. Con su alejamiento, se perdió una parte significativa de su esfuerzo de casi veinte años de trabajo proficuo de investigación. El período de mayor actividad de Horovitz en Argentina entre 1930 y 1947 coincidió con una época de profundos cambios en la historia nacional, que también tuvieron su bagaje de incomprensiones y confusiones tanto en lo social como en lo político, expresadas, entre otras, en inclinaciones hacia el populismo, el fascismo y el antisemitismo. En 1947 la situación en Argentina probablemente se le volvió insostenible para Horovitz en lo personal, llevándolo al exilio. En su caso, como en los episodios que he narrado previamente relacionados con la experiencia de Thomas Bregger se puede apreciar lo costoso que pueden resultar algunas decisiones.

Una tradición de la tecnología de investigación

El caso de Horovitz puede ser interpretado como un ejemplo sudamericano de la tradición de tecnología de investigación, en un sentido parecido al que proponen Joerges y Shinn (2001: 2-10). La poca visibilidad de esta configuración cultural, que habría estado presente desde por lo menos mediados del siglo XIX, puede haberse derivado del hecho que sus practicantes fueron a menudo “objetivos móviles”. Como practicantes de la tecnología de investigación, el registro escrito de sus producciones es parcial y fragmentario porque su accionar no se circunscribió a la publicación científica convencional. En la medida que se ocuparon de desarrollar tecnología instrumental básica y de diseñar tecnologías genéricas, requirieron tomar distancia e inclusive protegerse tanto respecto de las demandas de los usuarios finales (productores y empresas semilleras) como de presiones desde el propio ámbito académico, con sus divisiones internas entre facultades, escuelas y tradiciones de trabajo y posturas ideológicas. Los discípulos y colegas de Horovitz lo identificaban más con la investigación “básica”, “científica”, contribuyendo de esa forma a la diferenciación y división interna del trabajo profesional. Pero cuando tenía que interactuar con practicantes del Estado, la industria o usuarios locales, la identidad general prevalecía y era un ingeniero a secas, un técnico, según la división convencional del trabajo profesional de la época.

Podemos ubicar a Horovitz en el proceso de transición de identificación gradual de las prácticas e instituciones de ingeniería y la creciente fluidez ocupacional de la profesión de ingeniero agrícola que caracterizó las relaciones cambiantes entre ciencia e ingeniería en la época que le tocó actuar. En una comunidad agronómica, todavía en su época poco dispuesta a la investigación original y acostumbrada a la aplicación de recetas técnicas a problemas concretos, Horovitz introdujo métodos y técnicas procedimentales para la detección, medición y control que fueron concebidas y desarrolladas para una comunidad científica. Una anécdota que recogí de un estudiante de la Facultad de

Ciencias de la UBA fue que Horovitz, que dictaba una asignatura optativa de genética en esa Facultad, no era considerado como un verdadero científico porque provenía de la Facultad de Agronomía. Pero el propio Horovitz insistió siempre en autodefinirse como ingeniero, aclarando que no era científico, aunque en la memoria de sus alumnos, la imagen que quedó grabada fue la del investigador. En su trayectoria aportó procedimientos y hábitos de investigación, medición y control en la fitotecnia potencialmente aptos para diferentes nichos y aplicaciones.

A pesar de no haber escrito mucho y aunque es recordado como un gran maestro, se le atribuye haber tenido más condiciones para la investigación que para la docencia. Sus *Apuntes de Genética* del curso de 1936 fue el primer libro de texto de genética publicado en la Argentina. Como el objetivo concreto de los fitotecnistas era la creación de un híbrido, variedad o nueva especie y esta tarea tomaba un período prolongado, ellos no siempre difundían sus resultados y a menudo preferían expresar un esfuerzo prolongado de quince a veinte años en una publicación sintética acerca de los atributos de la nueva variedad y su genealogía. Horovitz pertenecía a esa variedad de investigador y sólo publicaba trabajos basados en rigurosas pruebas experimentales. Sus colegas internacionales lo llamaron “el hombre del maíz en la Argentina” porque lo consideraban el pionero moderno de la genética y fitotecnia del maíz en el país. En 1964 recibió la Medalla Agrícola de la OEA, siendo ampliamente reconocido en la región. También fue designado presidente de la Asociación Latinoamericana de Fitotecnia, le dio su nombre a la promoción de ingenieros agrónomos de 1974 de la Universidad Central de Venezuela y obtuvo la Orden Francisco de Miranda. Veinte años después de su fallecimiento el Instituto de Genética de la Universidad Central de Venezuela, en Maracay, fue designado con su nombre. Pero en Argentina, su trayectoria no tuvo impacto y no fue registrada.

La extensión universitaria en los años cincuenta-sesenta

Fue apenas en la década del cincuenta que la actividad pública en el área agrícola adquirió fuerza. La incidencia en el sistema productivo de la labor de instituciones del Estado nacional y provincial, así como del sector privado, muestra logros y claras limitaciones. La formación de técnicos para el agro cuya actividad ayudaría a modernizar la producción primaria fue un elemento crucial del extensionismo profesionalizado; el trabajo social ligado a la salud pública y a la nutrición y a otras funciones técnicas, como la geología y la geografía económica, también se concibió en el marco de la ideología de la responsabilidad social en un desarrollo coordinado y armónico entre las funciones de “extensión”, “experimentación” e “investigación” (una dicotomía heredada de la problemática universitaria) que le fueron asignadas al INTA en el Decreto-Ley de su creación. Estas eran complementarias, en el marco teórico, pero en la práctica concreta tenían pautas culturales específicas y los entornos variables las afectaban de diferentes maneras. En esa tensión se jugaba el modo en que la institución se relacionaba con los destinatarios de los servicios que prestaba. En la primera época la actividad de extensión se focalizaba en la pequeña y mediana producción, tecnológica y socialmente atrasada. El impacto del INTA en la vida rural de la época fue significativo. Había una relativamente equilibrada relación oferta-demanda de conocimiento tecnológico, en donde la demanda inducida por las políticas de estímulo era satisfecha por un organismo público.

El término *técnico*, que Martocci (2021) califica como nativo del período histórico analizado, se refería fundamentalmente a los ingenieros agrónomos, una profesión que operaba en muchos casos como articuladora de actuaciones económicas, burocráticas, académicas y sociales. La divulgación de los saberes del Estado generados en distintas instituciones públicas no fue homogénea. Con el tiempo las facultades de Agronomía y Veterinaria o Zootecnia, generalmente ubicadas en los bordes urbanos, dispusieron de espacio para las tareas experimentales, siguien-

do el modelo de las estaciones experimentales del sistema INTA. Los gobiernos provinciales de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, el Territorio Nacional de La Pampa, Mendoza, Chaco y Tucumán tuvieron un rol en la organización de un complejo considerable de instituciones científico-técnicas y de extensión que generaron y difundieron conocimientos orientados a mejorar la producción de cereales, vinos, azúcar y algodón, entre otros rubros, formando a los técnicos encargados de realizar dichas actividades. También centros experimentales de grupos privados produjeron y difundieron conocimientos técnicos entre los productores. La existencia de universidades, instituciones y técnicos permitió a las autoridades contar con instancias de consulta, evaluación y asesoramiento para proyectar e implementar las políticas para el sector agrario, muchas de las cuales sin embargo no tuvieron resultados acordes a las expectativas.

En un espacio periférico de la región pampeana, que a comienzos de los cincuenta se había convertido en provincia de La Pampa, y donde la agricultura cerealera había sido sustituida por la ganadería como actividad más importante, Martocci (2021) nos muestra cómo los saberes agronómicos y la formación de técnicos para el campo resultaban temáticas medulares. Esta era una región que había padecido una crisis agroecológica sin precedentes en la década del treinta y sucesivas “recaídas” en las dos siguientes, que llevaron a la crisis de la agricultura de secano. A nivel de esa provincia, como en otros casos provinciales, el INTA y la Facultad de Agronomía de la nueva universidad fueron las instituciones de referencia desde la segunda mitad de los cincuenta, aunque no se logró el grado de sinergia inicialmente esperado. El análisis de las acciones de prácticos rurales, bachilleres agropecuarios, peritos ganaderos, ingenieros agrónomos y médicos veterinarios nos permite entender cómo la producción de conocimientos y la proliferación de recursos humanos especializados desde mediados de siglo hizo posible la circulación de conocimientos entre la burocracia gubernamental, las aulas universitarias y los institutos técnicos, así como la definición de políticas agropecuarias. Claramente contribuyeron a resolver algunos problemas importan-

tes, aunque no pudieron con otros, resultando evidente que la dictadura militar de 1966 interrumpió una iniciativa de desarrollo que todavía se encontraba en su etapa inicial.

De los setenta y ochenta

La producción comercial de híbridos en Argentina alcanzó niveles significativos en la década de 1960 aunque recién en los años de 1970 la producción cubrió casi totalmente la demanda teórica, cuando el arte del fitomejoramiento de plantas se había transformado exitosamente en la ciencia de la “genética aplicada”. Todo era resultado de un contexto institucional y normativo construido a lo largo de varias décadas, originado en el sector público y en determinadas formas de articulación público-privado. Pero al mismo tiempo, dejaba ver cambios en las condiciones del país, los mercados interno y externo, y novedosas maneras de visualizar la oferta y la demanda. La institucionalidad reflejó los cambios a medida que iban cambiando sus orientaciones y la extensión comenzó a ser vista como facilitadora de la transferencia de tecnología a los productores más que a la familia rural.

Las universidades tenían un atraso en la investigación, con bajo nivel del personal docente y falta de equipamiento adecuado. Las investigaciones en fitomejoramiento ocuparon un lugar central en las facultades de Agronomía. Pero, crecientemente, se fue poniendo más el acento en la especialización profesional, los posgrados de investigación y los perfiles más internacionales de carrera en toda la universidad, incluyendo en Agronomía y Veterinaria. Se dio un proceso de científicización del currículo universitario. Para los setenta la agricultura argentina había experimentado un proceso de transformación con eje en la región pampeana, vinculado como hito local a los ecos que la llamada “revolución verde” generaba a nivel internacional. A lo largo de ese período el crecimiento de la producción pampeana se tornó vertiginoso, hasta alcanzar una cosecha récord en 1984-1985 (Balsa, 2006). Como bien señala Alborno (2015), el giro modernizador, paradójicamente terminó facilitando la penetración de un nuevo actor en el mer-

cado: las empresas transnacionales; giro al que no fue ajena la dictadura militar. Estas empresas no solamente ofrecían soluciones tecnológicas completas, sino también financiamiento para su adopción.

Los noventa

Con el retorno a la democracia, hubo un esfuerzo de recuperación de la extensión con sentido social, aunque las universidades, que durante el régimen militar habían perdido sus capacidades de investigación, seguían escasas de presupuesto y con dificultades para hacer efectiva la labor de extensión. En el INTA desde 1986 se trabajó en colaboración con el Ministerio de Bienestar Social, se buscó atender las necesidades de los sectores más vulnerables en un programa para pequeños productores minifundistas, y luego en 1990 se creó el Programa ProHuerta. Se creó también la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Minifundistas.

Los noventa fueron un período de gran penuria económica para la investigación y extensión agrícolas. Los proyectos nacionales de mejoramiento genético de semillas fueron desactivados. Desde el ámbito internacional se observaba una mutación del ejercicio profesional en la producción científica. La empresa se presentaba como el eje de las actividades de investigación y ya no la academia o el gobierno. La investigación lucrativa (más que el conocimiento libre) parecía convertirse en la regla; el trabajo se realizaba cada vez más en el marco del corto plazo (y no de la carrera a lo largo de la vida); el monitoreo por medio del criterio de la utilidad (y no por los pares) adquiría importancia en el discurso sobre la regulación y el control. De hecho, en vista de las capacidades científicas existentes en Argentina, y en particular en el INTA, se puso en funcionamiento un sistema regulatorio local de alta calidad que respondía a los intereses de las empresas transnacionales, el cual se convertiría en un modelo para países en desarrollo. Lo que se buscaba con esto era generar confianza y aceptación en los países receptores; es decir, se trataba de abrir mercados, diferente de la si-

tuación que se había generado con las presiones locales referidas a los riesgos del consumo de productos modificados genéticamente en el caso en los países europeos. Se planteaban numerosas interrogantes: ¿Cambiaría el régimen de la ciencia? ¿Las jerarquías de las disciplinas, los paradigmas favorecidos, los modos de razonamiento privilegiados se verían modificados? ¿La ciencia se desarrollaría más cercana a las necesidades sociales, y su control por la sociedad y/o la economía sería más fuerte?

Con la instalación de un nuevo paradigma económico —globalización, competitividad— se debilitaron las funciones y fortalezas del extensionismo y su principal agente, el INTA. Los programas de ajuste estructural aplicados en esos años redujeron el gasto público, llevando a eliminar o reducir programas que no generaban evidencia sobre sus resultados. La extensión fue uno de los grandes perjudicados, ya sea porque los beneficiarios tradicionales no demandaban el servicio y, por lo tanto, no reclamaban; o porque había programas marcados por la corrupción, el clientelismo y la burocracia; o bien la organización y planificación no incluían la consideración de los resultados. Los técnicos, especialmente los dependientes del Ministerio de Agricultura y equivalentes provinciales, cumplían múltiples funciones, muchas de ellas de orden político o asistencial. Las universidades no acabaron nunca de incorporar la extensión de manera orgánica a su estructura, así como tampoco resolvieron el tema de la integración orgánica de la actividad de investigación. En el INTA las capacidades de la extensión se debilitaron y quedaron en segundo plano en la jerarquía institucional y en la asignación de recursos.

Las últimas décadas han sido testigo de debates cada vez más intensos sobre los formatos de la evaluación académica, que siguen sin resolverse y que envuelven distintos tipos de actividades de conocimiento necesarias y pertinentes dentro de un sistema científico-técnico. Después de haber pasado por un período en el cual dominaron los criterios reduccionistas de número y tipo de publicación como indicador de producción científica, hoy son cada vez más frecuentes los reclamos y propuestas para di-

versificar los criterios de evaluación e impacto, especialmente en áreas como la agronomía. Vuelven a plantearse viejos interrogantes en nuevos contextos: ¿Qué significa ser productivo? ¿Cómo medir el impacto de los resultados de la actividad de investigación, experimentación, extensión? Desde el ámbito internacional hay insistencia creciente en revisar formatos y esquemas de financiamiento y promoción de la actividad científica, en función de los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para la transformación social y el bienestar planetario. Aparece cada vez con más fuerza la necesidad de revisar los mecanismos institucionales y estudiar realidades locales portadoras de novedad con ideas para dibujar sendas transformadoras.

La privatización de los servicios de extensión fue impulsada fuertemente por la lógica dominante en los noventa, que sostenía que los excedentes económicos del agricultor podían pagar, total o parcialmente, el servicio de un agente privado. Una variante fue la “tercerización de servicios”, servicios pagados por el Estado y prestados por particulares, para impulsar el costo compartido del servicio. El esfuerzo privatizador fue impulsado en conjunto con organismos internacionales. Su principal resultado posiblemente haya sido la creación de un mercado de servicios privados de extensión, con empresas de extensión en diferentes modalidades jurídicas y programas de capacitación e incentivos y con mecanismos para que los productores fueran demandantes efectivos. En ese proceso alcanzaron impacto grupos como CREA y Aapresid.

CREA: un caso interesante fue la formación de grupos de CREA, una iniciativa de los productores para organizar sistemas de extensión en función de sus intereses particulares con el objeto de aumentar la producción y productividad. CREA es una asociación civil, sin fines de lucro, formado en 1960, con el fin de promover el desarrollo integral del empresariado agropecuario. Actualmente hay un movimiento CREA en Argentina que aglutina a más de doscientos grupos y busca promover valores como la solidaridad, el traba-

jo en equipo y el cuidado de los recursos naturales. Un CREA se conforma por un grupo de productores de la misma región que comparten experiencias y problemas de producción, con el fin de capitalizar sus habilidades y conocimientos individuales para encontrar mejores soluciones. Cada grupo está formado por diez o doce empresarios, cuenta con un asesor técnico financiado por el propio grupo que se encuentra capacitado en aspectos empresariales y dinámica grupal. Se realiza una reunión mensual en la finca de cada uno de los socios (diferente cada vez) en la que todos los integrantes del grupo analizan y recorren la explotación y se focalizan en un tema. Si entre ellos y el técnico no encuentran la información suficiente para resolver un problema, se toma contacto con la estación experimental. De esta forma este sistema se basa en el compartir experiencias entre pares, valorando como base de la innovación el conocimiento local, el cual se concatena o articula con nuevas prácticas (Aguirre, 2012).

Aapresid: surgió en 1989 como una ONG integrada por una red de productores agropecuarios que, a partir del interés en la conservación de su principal recurso, el suelo, adopta e impulsa la difusión de un nuevo paradigma agrícola, basado en la siembra directa. El resultado fue exponencial: dos décadas después, el 70% de la agricultura argentina se desarrollaba bajo este sistema, diez veces más de lo que ocurría en el mundo. Esta nueva agricultura procura aumentar la productividad, sin los efectos negativos propios de los esquemas de labranzas. Y es una auténtica respuesta al gran dilema entre producción y sustentabilidad que hoy enfrenta la especie humana: producir alimentos y biocombustibles, manteniendo en equilibrio las variables económicas, éticas, ambientales y energéticas de nuestra sociedad. Su acción se basa en compartir abiertamente conocimientos entre los miembros de la red, estimulando el empoderamiento, la innovación y

el liderazgo, y en impulsar el sistema de siembra directa para alcanzar una actividad agropecuaria sustentable (económica, ambiental y socialmente), basada en la innovación (tecnológica, organizacional e institucional), asumiendo el compromiso de interactuar con las organizaciones públicas y privadas para lograr un desarrollo integral de la nación. Hoy, el modelo que facilitó la rápida, exitosa y masiva adopción de la siembra directa en Argentina, Aapresid, apunta a dar un salto cualitativo de la mano de los programas Agricultura Certificada, Sistema Chacras, Congreso, Malezas y Regionales (<http://www.aapresid.org.ar>).

El supuesto subyacente a experiencias como estas es que los agricultores están bien organizados y preparados para asumir nuevas responsabilidades. Sin embargo, con frecuencia, el nivel de organización entre los agricultores suele ser bajo, particularmente entre aquellos que tienen pocos recursos y viven en zonas marginales. Ayudar a fortalecer las organizaciones de los agricultores y hacerlas más representativas es una precondition para que funcionen esquemas más orientados al cliente e impulsados por la demanda.

Hoy en día los prestadores de servicios necesitan tener acceso continuo a nuevos conocimientos y sus aplicaciones. En el pasado, había un solo servicio de extensión nacional y los especialistas en la materia solían jugar un papel importante en traducir los últimos avances de la investigación en mensajes de extensión y responder preguntas específicas en temas del campo. La idea de un servicio nacional de extensión agrícola organizado según una estructura de mando burocrático de arriba abajo acabó percibiéndose como una manera ineficaz de abordar la divulgación de tecnologías y conocimientos y se hicieron cambios. Sin embargo, la mayoría de las empresas privadas de extensión y asesoramiento existentes son demasiado pequeñas para tener sus propios expertos.

Si bien es cierto que los vínculos entre la investigación y la extensión siempre han sido problemáticos, en la nueva situación la desconexión

entre ellas parece ser aún más profunda. Las reformas efectuadas han sido caracterizadas como altamente experimentales y diversas y no se percibe un nuevo modelo de extensión común (Banco Mundial, 2006). Se ha propuesto que algunas posibles soluciones podrían ser crear nuevas entidades intermedias que funcionen como centros distribuidores de conocimientos, o reorientar y expandir los programas de transferencia tecnológica de las organizaciones nacionales de investigación agrícola. La función clásica de la extensión, de “extender” conocimientos y tecnologías y trabajar principalmente en aspectos de producción y de educación, ahora ha sido sustituida por otras demandas y funciones que van más allá del sector agrícola, siendo de orden intersectorial. Esto significa diseñar una nueva institucionalidad y sumar nuevas competencias.

Los resultados, destinados a distintos públicos, fueron variados. Y si algo quedó pendiente fue la atención a los grupos vulnerables, más débiles, sin capital ni educación. Las innovaciones institucionales para la extensión en un ámbito de innovación agrícola y rural deben contemplar los niveles micro, meso y macro. Desde mediados de los setenta y comienzos de los ochenta las ideas que predominaban entre los funcionarios públicos no eran desinteresadas e implicaban con frecuencia la transferencia del asesoramiento a manos del sector privado. Eso coincidió con la persecución ideológica de extensionistas acusados de ideologías de izquierda. Hacia 1980 muchas de las políticas de extensión habían sido desarticuladas por las intervenciones militares, contribuyendo a aislar aún más a los sectores menos favorecidos del agro. Y así, siguieron sin resolverse varias de las cuestiones vitales para la economía y la sociedad.

La reducción del financiamiento público, el congelamiento de los nuevos ingresos, la pérdida de estatus (en todos los sentidos del término) de los investigadores y de los docentes-investigadores, la privatización de muchos establecimientos abrió el campo a la investigación contractual. ¿Se daría una fractura entre generaciones de investigadores con prácticas, estatus y valores profesionales opuestos? ¿Qué

restricciones pesaban sobre la elección de los temas de investigación? ¿Qué disciplinas obtenían beneficios en las nuevas circunstancias? ¿Los investigadores comprometidos en “agendas extranjeras” creían en los conceptos que se les encargaba apoyar y desarrollar? ¿La relación con la aplicación había cambiado en el espíritu y la práctica? Curiosamente, junto a estos esfuerzos privados volcados a sectores competitivos de la economía, a medida que avanzó el siglo XXI se agregaron iniciativas por atender a sectores históricamente postergados, olvidados, ignorados de la sociedad.

Comentarios finales

Los factores sociales, políticos, culturales importan y con frecuencia son más fuertes que políticas explícitas que se quedan en el discurso. Con relación a las políticas públicas hace tiempo que se reconoce que se dan en mezclas/combinaciones en las que es necesario compatibilizar lo que a menudo son intereses incompatibles. Esto hace pensar que lo que importa no es sólo ni tanto disponer de la solución tecnológica, sino que hay que construir las condiciones de su viabilidad. Una sociedad contemporánea es una realidad compleja, en la que se necesitan distintas soluciones. No se puede pensar en políticas dirigidas únicamente a un sector o problema con una única visión exclusiva y excluyente del problema y de la solución.

En el presente, ante la crisis ambiental que estamos viviendo, se observa la necesidad de cambios en la gobernanza global y nacional con vistas a, entre otras cosas, alinear las asignaciones para la Investigación y Desarrollo con los objetivos del desarrollo sostenible. Se observa otra vez que un elemento fundamental es la participación de los actores locales y por tanto se necesita construir capacidades en ese sentido. Sólo que, a diferencia del pasado, donde esos actores locales se concebían como receptores pasivos de los mensajes del extensionista, hoy se busca reconocer sus conocimientos olvidados, menospreciados o ignorados y aprovechar su carga epistémica y cognitiva cuando ello sea posible. Después de muchas décadas de expe-

riencias en actividades de extensión, pareciera que junto con nuevos problemas vuelven a plantearse otros que no se supieron o pudieron resolver en el tiempo. Con las crisis económicas recurrentes del capitalismo financiero neoliberal, diversos sectores de la sociedad han sido expulsados o quedaron al margen de la economía, obligando a repensar su lugar en la sociedad.

¿Por qué seguir considerando a algunos actores (o ideas, valores, tecnologías) como los centros y parámetros a partir de los cuales todo lo que los rodea debe ser evaluado? Un descentramiento en estos casos significaría evitar que un actor actúe como representante de otros sin haber sido delegado, ejerciendo un monopolio sobre la representación. Se reconoce que el conocimiento producido y usado sólo en el marco neoliberal básico del extensionismo es demasiado limitado para permitir entender el mundo que nos rodea y actuar efectivamente sobre él. Descentrar implica el desarrollo en los actores centrados/centrales de habilidades e instancias de pensamiento de los márgenes, los bordes, lo diferente. Sin embargo, no es suficiente porque enfrenta los límites impuestos por las situaciones de esos actores, que están constreñidos por tales situaciones. Además de descentrar, entonces, se requiere descentralizar, incorporar a conjuntos de actores que fueron marginalizados, ignorados, subestimados, o directamente eliminados, dándoles poderes decisorios en igualdad de condiciones. Naturalmente hay limitaciones situacionales tanto en quienes ceden poder como en quienes adquieren poder. Descentrar supone repriorizar el consenso basado en el conocimiento que supuestamente ha caracterizado a las democracias como las conocemos.

¿Qué novedades se dan en los extensionismos del presente? ¿Cómo encontrar y optimizar sus especificidades y cómo modular posiciones? ¿Cómo reconocer y aprovechar las capacidades de participación de los actores sociales locales? ¿En las universidades?, ¿con las universidades?, ¿en otros marcos institucionales? ¿Qué roles para las comunidades científicas se formaron a lo largo de estos cien años? ¿Cómo trabajar en comunidades epistémicas híbridas? La pro-

ducción de conocimiento necesaria depende de infraestructura técnica, flujos de trabajo y modos de gobernanza de la colaboración expresamente diseñados que desafíen las tendencias centralizadoras que suponen que a quienes son asignadas las tareas de transmitir las aplicaciones de normas y prácticas podrán entender y evaluar su diversidad. Se abre de esta forma un período novedoso, de nuevos descubrimientos y desarrollos.

Referencias bibliográficas

Aguirre, F. (2012). El nuevo impulso de la extensión rural en América Latina. Situación actual y perspectivas.

Albornoz, M. (mayo de 2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. *Revista CTS*, 10(29).

Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense, 1937-1988*. Colección Convergencia. Bernal: UNQ.

Banco Mundial (2006). *La innovación institucional en los sistemas de investigación y extensión agrícolas en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible.

Barsky, O. y Murmis, M. (1986). *Elementos para el análisis de las transformaciones en la región pampeana*. Buenos Aires: CISEA.

Berkovich, N. y Katz, J. (1990). *Bioteología y economía política: estudios del caso argentino*. Buenos Aires: CEAL-CEPAL.

Dicenta, M. (2020). *Un-settling Nature. Science, Modernity, and (De)Coloniality "in the End of the World"*. Tesis doctoral. Rensselaer Polytechnic Institute, Troy, Nueva York.

Fitzgerald, D. (1990). *The Business of Breeding. Hybrid Corn in Illinois, 1890-1940*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

Gárgano, C. (diciembre de 2014). Semillas, ciencia y propiedad. Una mirada al ciclo de producción del conocimiento en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina. *Redes*, 20(39), pp. 15-36.

Giberti, H. (1951). *Maíces híbridos*. Buenos Aires: Sociedad Rural Argentina.

Jacobs, E. y Gutiérrez, M. (1985). *La industria de semillas en la Argentina*. Buenos Aires: CISEA.

León, C. y Losada, F. (2002). Ciencia y tecnología agropecuarias antes de la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (16).

Martocci, F. (2021). *Con los pies en el surco. Instituciones estatales y actores de la ciencia agropecuaria en La Pampa (1958-1983)*. Buenos Aires: Prometeo.

Miller, H. M. Jr. (5 de enero de 1944). Report of the Inter-Divisional Committee on Latin America. 26 pp. AFR. Colección FR, GR 1.2, Serie 300, Caja 13, Carpeta 104.

Sabato, J. (1980). *El agro pampeano argentino y la adopción de tecnologías entre 1950 y 1978: un análisis a través del cultivo de maíz*. Buenos Aires: CISEA.

Vessuri, H. (2005). La tecnología de la investigación en la temprana fitotecnia latinoamericana: Horovitz, el maíz y la investigación agrícola. En A. Arellano, P. Kreimer, J. Ocampo y H. Vessuri (comps.), *Ciencias agrícolas y cultura científica en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

NORMALIZACIÓN Y NATURALEZA DE LA CRISIS DE FUNCIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR



Internet antes de internet. "Videotex" de Philips Argentina. 1985. AGN.

Tensiones entre docencia e investigación universitaria en Argentina. Una mirada retrospectiva

Sonia Araujo*

Introducción

En la Argentina, la década de 1980 constituye un período clave para las universidades y sus actores. Con las elecciones de octubre de 1983 que llevaron al gobierno a la Unión Cívica Radical, a través de la figura de Raúl Ricardo Alfonsín como presidente de la Nación, se inicia una etapa que culminó con la alternancia de gobiernos de facto y gobiernos democráticos. Se trata de un período fundamental que sentó las bases para la reconstrucción de las instituciones universitarias, en especial las universidades públicas, que hasta el momento habían sido intervenidas, controladas y erosionadas en el desarrollo de sus funciones básicas de docencia, investigación y extensión por la última dictadura militar de 1976-1983. En el gobierno de facto, primeramente en el marco de la Ley 21276 y más tarde de la Ley 22207, fueron prohibidas las actividades de carácter político-partidario o gremial docente, estudiantil y no docente así como la difusión o adhesión a concepciones políticas totalitarias o subversivas. Como resultado de la aplicación de las medidas anteriores, fueron cesanteados docentes y se establecieron requisitos morales para el desempeño de la docencia universitaria (“idoneidad docente y científica”, “integridad moral” y “observancia de las leyes fundamentales de la Nación”, “decoro de su función, seriedad de los estudios y objetividad científica de la enseñanza y de la investigación”, “no difundir ni adherir a concepciones políticas

totalitarias o subversivas”); se exigió el examen para ingresar a las universidades y se determinaron cupos; se arancelaron los estudios; se anuló la libertad de cátedra y fueron prohibidas teorías y disciplinas consideradas subversivas a la cultura occidental y cristiana sustentada.

La hipótesis que organiza este texto sostiene que el período en el que asume el primer gobierno electo democráticamente desde la última dictadura militar, comprendido entre 1983 y 1989, constituye un breve lapso en el que, al tiempo que se inicia la reconstrucción de la universidad, se visibilizan y diagnostican los principales problemas de la educación superior universitaria en cuanto a las funciones básicas de docencia, investigación y extensión que formarán parte de la agenda de los sucesivos gobiernos nacionales. No obstante, es posible reconocer diferente prioridad y orientación en cuanto a las líneas de acción implementadas — asociadas a los contextos y agendas internacionales, a las singularidades de los gobiernos y de los actores universitarios—, así como la presencia de tensiones procesadas según las tradiciones, las culturas institucionales y disciplinares particulares, aún vigentes en el conjunto de las instituciones.

Una de esas tensiones es la existente entre la docencia y la investigación. Este trabajo, a modo de ensayo, recorre algunas de ellas —con foco en las instituciones universitarias de ges-

* Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (UNICEN). Diploma Superior y magíster en Ciencias Sociales con Mención en Educación (FLACSO). Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación (UNED). Profesora titular del área Didáctica del Departamento de Educación e investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Directora e investigadora responsable de proyectos de investigación en el área de la educación superior universitaria sobre didáctica, currículum y evaluación.

tión estatal— desde la década de 1980, que dan cuenta del desafío siempre presente en los discursos normativos sobre la universidad de desarrollar y articular la docencia, la investigación y la extensión como actividades medulares en la gestión y el trabajo académico universitario.

La renovación curricular y el incremento de la matrícula en la década de 1980

Con la asunción del presidente Raúl Alfonsín en diciembre de 1983 se inició un profundo proceso de recuperación democrática que no estuvo exento de conflictos durante su gobierno. La primera acción significativa relativa a la gestión universitaria fue la firma del Decreto 154/83 por el que se intervinieron las universidades nacionales, facultándose al Poder Ejecutivo para designar rectores normalizadores y al Ministerio de Educación para nombrar a los decanos normalizadores a propuesta de los rectores. A través de este decreto se restableció la aplicación de los estatutos universitarios vigentes en julio de 1966, el reconocimiento legal y la participación de las federaciones y centros de estudiantes en los consejos superiores y directivos, la legalidad de la Federación Universitaria Argentina, la revisión de la validez de los concursos docentes realizados durante la dictadura militar y la eliminación de todas las cláusulas discriminatorias y proscriptivas (Fernández Lamarra, 2003).

La sanción de la Ley 23068/84 dispuso las bases para la normalización de las universidades nacionales señalando el plazo de un año y medio para la concreción de la misma. Este instrumento legal estableció las funciones de los rectores y decanos normalizadores y de los consejos superiores provisorios, promovió la participación de los docentes en dichos consejos y el establecimiento en cada universidad de un régimen de reincorporación de docentes y no docentes cesanteados u obligados a renunciar por motivos ideológicos o políticos durante la dictadura militar.

La prioridad otorgada a la democratización de las estructuras internas estuvo ligada a la recuperación de los pilares fundamentales de la Reforma Universitaria de 1918 en lo referido a

la gestión de las instituciones: el cogobierno de docentes, graduados y estudiantes y, por consiguiente, el logro de la autonomía en la definición de sus políticas y acciones. Este hecho significó una serie de cambios esenciales respecto del período anterior, puesto que a partir de este momento existió el espacio para la expresión de intereses de grupos que no tenían canales formales de participación, así como la ampliación y diferenciación ideológica en el cuerpo docente dada la eliminación de las restricciones, permitiendo el reingreso y el acceso de científicos, intelectuales y técnicos excluidos de los recintos universitarios. Con ello, el traslado del poder a los diferentes actores a partir de su integración en el gobierno de las casas de estudio.

Se trata de un breve lapso en el que la renovación del cuerpo académico en las universidades propició la actualización y renovación de los contenidos de enseñanza a través de la modificación de los planes de estudio y de la bibliografía y, en menor medida, de los modelos de organización curricular y las prácticas de enseñanza, que en general continuaron centrados en la asignatura y la transmisión de conocimientos, afín al patrón de universidad profesionalista y de tradición napoleónica estructurado en torno a la facultad y la cátedra. La inclusión de perspectivas teóricas y metodológicas censuradas en el período anterior tuvo un impacto fundamental en el área de las ciencias sociales y las humanidades, particularmente en las carreras de educación. Se trata de cambios en la base de las instituciones, con la participación de los diferentes claustros universitarios, promovidos por las nuevas condiciones del contexto general y las políticas para las universidades públicas.

Con la modificación de los planes de estudio de las carreras de Ciencias de la Educación comenzaron a difundirse enfoques pedagógicos y didácticos que inspiraban la democratización de los vínculos pedagógicos en la transmisión y apropiación de conocimientos socialmente relevantes. En efecto, la reapertura democrática sentó las bases para la circulación de textos que fomentaban una crítica didáctica y política los cuales, a su vez, fueron abordados en la formación docente que hasta el momento había sido

dominada por el pensamiento de raíz técnica.⁶⁵ Se trata de un pensamiento crítico heterogéneo que reúne autores ubicados en diferentes contextos cuya producción ha tenido influencia en nuestro ámbito: Michel Apple, Henry Giroux y Thomas Popkewitz, en los Estados Unidos; Michel Young, Rachel Sharp, Wilfred Carr, en Inglaterra; Stephen Kemmis y Shirley Grundy, en Australia —cuyas traducciones al español permitieron la introducción y el debate del pensamiento curricular anglosajón—; Ángel Díaz Barriga, Alfredo Furlán, Eduardo Remedi, Paulo Freire en el contexto latinoamericano y autores como José Gimeno Sacristán, Ángel Pérez Gómez y José Domingo Contreras, en España (Barco, 1996; Araujo, 2006; Feeney, 2014). Esta renovación comienza a permear las diversas disciplinas y subdisciplinas en una institución como la universidad que, en general, ha sido reacia a la inclusión de la pedagogía como una disciplina capaz de sostener las prácticas educativas en el nivel superior. En la explicación del desarrollo tardío de la investigación sobre la educación superior Krotsch (2009) señala la creación en 1988 de la primera Especialización en Docencia Universitaria en la Universidad Nacional de la Patagonia, que supone la existencia de un objeto de estudio nuevo y que introduce bibliografía especializada en el pensamiento de la docencia universitaria (Ezcurra, De Lella y Krotsch, 1994). Podría considerarse el antecedente de las especializaciones y maestrías en docencia y gestión universitaria que comenzaron a crearse e implementarse, como se verá más adelante, en el contexto del “boom de los posgrados” de esa época.

65 Algunos de los textos que formaban parte de la formación son *Planeamiento de la enseñanza* (1979) y *Los objetivos de la enseñanza* (1980), de Popham y Baker; *Taxonomía de los objetivos de la educación* (1979), de Bloom y col.; *Formulación operativa de objetivos didácticos* (1973), de Mager; *Elaboración del currículo* (1977), de Taba; *Principios básicos del currículo* (1973), de Tyler; *Hacia una didáctica general dinámica* (1969) y *Metodología de la enseñanza* (1985), de Nérici. En nuestro país, como ejemplos de textos utilizados en la formación docente, pueden citarse los libros de Avolio de Cols: *La tarea docente* (1975), *Conducción del aprendizaje* (1977) y, en coautoría con Martí, *Planeamiento y evaluación de la tarea escolar* (1970) (Araujo, 2006).

Este período también significó un incremento de la matrícula de las universidades nacionales como resultado de la eliminación de las barreras en el ingreso y del arancelamiento. La matrícula pasó de 315.409 en 1980 a 524.590 en 1985, lo cual significó un aumento de 209.181 estudiantes —casi el 40% más— y una recuperación del valor registrado en 1975, pues era superior al de la dictadura militar en tanto ascendía a 431.454 estudiantes (Fernández Lammara, 2003). Así es que la participación de las universidades nacionales en la matrícula total bajó durante la última dictadura militar habiéndose incrementado la de las universidades privadas y la de la educación superior no universitaria. Este crecimiento ha sido un fenómeno que, trasladado al año 2019, en carreras de pregrado y grado asciende a 2.071.270 estudiantes, de los cuales 1.909.989 corresponden a la modalidad presencial y 161.218 a la modalidad a distancia en un sistema que creció y se diversificó en términos de creación de instituciones públicas y privadas, contando con 132 instituciones universitarias (113 universidades y 19 institutos universitarios). Cabe señalar, a su vez, que en el caso de los estudiantes presenciales se sigue el patrón histórico, pues el 78,2% (1.640.405) cursa en el sector estatal y el 20,8% (430.865) en el sector privado.⁶⁶

Durante la etapa de institucionalización democrática el énfasis se colocó en el acceso a través de la apertura de las puertas universitarias para favorecer el ingreso de sectores anteriormente excluidos. La importancia de la permanencia y la graduación para completar el propósito democratizador e incluso comenzó a ser planteado más adelante luego de constatarse los altos índices de abandono en los primeros años de las carreras universitarias, situación que persistió a través del tiempo, como se constata en las múltiples investigaciones sobre la temática (Parrino, 2014; García de Fanelli, 2015; Panaia, 2015; Cambours de Donini y Gorostiaga, 2016; Araujo, 2017a; Chiroleu, 2018; entre otros), así como en los ulteriores procesos de acreditación

66 Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019. República Argentina.

de carreras. En el mejoramiento de los procesos formativos mediados por el cambio curricular y las prácticas de enseñanza se buscó la actualización y ampliación de las perspectivas teóricas y metodológicas y la eliminación de los cursos de ingreso o materias que cumplieran una función selectiva. La reflexión en torno al lugar de la dimensión pedagógico-didáctica en la construcción del abandono estudiantil⁶⁷ se introduce posteriormente a partir de las investigaciones realizadas, de la comprensión de la complejidad y multicausalidad de esta problemática, y del reconocimiento del lugar de la institución y del currículum en la construcción del fracaso estudiantil (Ezcurra, 2011).

El desarrollo de la docencia colisionó con el de la investigación y el posgrado, lo cual se vincula, en parte, con principios altamente valorados en la tradición y cultura de la educación superior universitaria. Por un lado, el valor de la educación pública y gratuita en el país, que alcanza a la educación superior universitaria de pregrado y grado, tuvo como prioridad la cobertura de las necesidades derivadas de la enseñanza como resultado del incremento matricular. Cabe señalar que la Argentina ha seguido las declaraciones de

las Conferencias Regionales de Educación Superior 2008 y 2018 que postulan la educación superior como un bien público social y un derecho humano universal, y un deber de los Estados garantizar el cumplimiento de ese derecho a todos los ciudadanos sin distinción social, de género, etnia, religión ni capacidades. La modificación en 2015 de algunos artículos de la Ley de Educación Superior 24521 de 1995 (en adelante LES) comprende estos principios instaurando la gratuidad en los estudios de grado, la responsabilidad estatal, la eliminación de las barreras de ingreso y cualquier tipo de discriminación (Ley 27204/15). Por otro lado, la cobertura de las necesidades asociadas a la formación se realizó con docentes que mayoritariamente desempeñaban sus funciones con dedicaciones simples y sin requerimientos de formación de posgrado, rasgos del sistema que aún hoy constituyen un obstáculo para el desarrollo de la docencia, así como de la investigación y la extensión y transferencia. El crecimiento de la matrícula y la consiguiente necesidad de cubrir los requerimientos de la enseñanza tampoco estimuló la formación de posgrado en el cuerpo docente.

Este rasgo referido a la composición del cuerpo docente se corrobora cuando se comparan datos para diferentes períodos. En el Cuadro 1, la cantidad de docentes universitarios según el tipo de dedicación para los años seleccionados en el lapso 1989-2000 evidencia un crecimiento de las dedicaciones exclusivas, aunque no se altera significativamente la conformación porcentual respecto de las semiexclusivas y simples.

**Cuadro 1. Docentes de universidades nacionales según dedicación.
Período 1989-2000**

AÑOS	EXCLUSIVA	SEMIEXCLUSIVA	SIMPLE	TOTAL
1989	10.536 (10,4)	22.297 (22,0)	68.538 (67,6)	101.371 (100)
1991	11.958 (10,4)	23.283 (20,2)	80.142 (69,4)	115.383 (100)
1994	11.648 (12,1)	20.666 (21,5)	63.969 (66,4)	96.283 (100)
1995	12.622 (12,8)	21.643 (21,7)	65.389 (65,6)	99.654 (100)
1996	13.381 (12,8)	22.344 (21,3)	68.843 (65,9)	104.568 (100)
1997	14.268 (13,7)	24.028 (22,9)	66.204 (63,4)	104.500 (100)
1998	13.910 (14,0)	22.324 (22,5)	63.158 (63,5)	99.392 (100)
1999	14.656 (14,2)	24.474 (23,8)	63.976 (62,0)	103.106 (100)
2000	14.876 (13,6)	24.714 (22,6)	69.709 (63,8)	109.299 (100)

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SPU-Programa de Incentivos. Anuario Estadístico 2000.

En el Cuadro 2, para los años 2018 y 2019, se observa el crecimiento de la planta docente que contabiliza 135.018 y 137.357 docentes, respectivamente. Estos datos, que se traducen en un mayor número de cargos que ascienden a 193.056 en 2018 y a 198.733 en 2019 —si bien evidencian que el sector docente es el que más

crece en la cantidad de cargos desde 2010 en comparación con los preuniversitarios, las autoridades superiores y el sector no docente—, revelan que no implicaron un cambio sustancial en lo que refiere a la conformación del sector según dedicaciones.

Cuadro 2. Cantidad de cargos docentes según dedicación. Años 2018-2019

Dedicación	2018	%	2019	%
Exclusiva	21.668	(11,2)	21.898	(11,0)
Semiexclusiva	35.339	(18,3)	35.863	(18,1)
Simple	129.499	(67,1)	134.215	(67,5)
Otros	6550	(3,4)	6757	(3,4)
Total	193.056	(100)	198.733	(100)

Fuente: Elaboración propia en base a Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019. República Argentina.

Según Krotsch (2009), el perfil o la misión de la universidad latinoamericana (junto a la cultura y la estructura económica) dificultaron el desarrollo de universidades orientadas a la producción de conocimientos. En sus propias palabras: “la ciencia ha sido en nuestra región más un producto de un gesto político que de una demanda del sector productivo; más un resultado de la iniciativa individual que de la preocupación de la sociedad civil” (Krotsch, 2009: 170). Sostiene que la ciencia se desarrolló en institutos separados de la universidad y, si bien a partir de la década de 1950 la expansión de la matrícula y de las instituciones y de las políticas científicas del Estado para articular la universidad con el mundo de la producción dieron lugar al incremento de los docentes y a una visión integral del trabajo, en la práctica la integración de la actividad de docencia y de investigación formó parte de una pequeña elite permaneciendo excluida la mayoría de los docentes. Cuando se refiere a las políticas universitarias de la década de 1990 en la Argentina, señala que la universidad pública las enfrentó desde la tradición de la Reforma Universitaria de Córdoba vinculada al gobierno autónomo y tripartito de las instituciones y a “una pretensión de orientación científica que fue simultáneamente puesta en cuestión por un profesionalismo siempre renovado por la orientación

hacia la movilidad social de las clases medias” (Krotsch, 2009: 190). Como se analizará más adelante, la instalación del Programa de Incentivos a los docentes investigadores en ese período orientado a acrecentar la investigación en las universidades públicas no logró alterar esta realidad, dando cuenta de una continuidad de este patrón de desarrollo.

El posgrado y la investigación en la década de 1980

En la década de 1980 los estudios de posgrado en la Argentina tenían un desarrollo incipiente. Según Krotsch (1994), el carácter “espontáneo” e “informal” de las iniciativas de posgrado dio lugar a una composición del sistema que, a principios de la década de 1980, adoptaba las siguientes características:

- no implicaba una mayor incumbencia profesional respecto de la existente para el grado;
- no constituía un segmento organizativo diferenciado del grado;
- se articulaba preferentemente a carreras e incluso a determinadas cátedras dentro de una facultad o universidad;

- no poseía una estructura secuencial de saber, organizada en torno a niveles, articulados curricularmente;
- se había desarrollado predominantemente en algunos campos disciplinarios y, especialmente, en aquellos con sólidos vínculos internacionales y de fuerte orientación académica como las ciencias biomédicas y naturales;
- se había estructurado sobre la base del sistema francés en el cual el otorgamiento del título de doctor obedecía a un desarrollo académico ligado a la actividad en una cátedra, a la investigación y a una secuencia de conocimientos ordenada y graduada por el director de tesis, aunque este modelo también coexistía con la presencia del modelo norteamericano organizado sobre la base de franjas o segmentos en una estructura ordenada y secuencial desde el punto de vista curricular (especializaciones, maestría y doctorados);
- se dictaban cursos de especialización y actualización en el marco de carreras, o bien ofrecidos por asociaciones profesionales acerca de los cuales no se tenía ningún tipo de registro.

En materia de definiciones de una política para el nivel cuaternario el primer hecho de relevancia luego de la recuperación de la democracia refiere a la creación del Sistema Universitario de Cuarto Nivel (SICUN) —Decreto 1967 de 1985 durante el gobierno de Raúl Alfonsín— en el marco del cual se llevó adelante el registro y la evaluación de los posgrados en las universidades nacionales. Los propósitos enunciados apuntaban a racionalizar la oferta, mejorar el aprovechamiento del cuerpo académico, priorizar posgrados que se relacionaran con el planteo o la solución de problemas regionales o nacionales desde el punto de vista social, científico y tecnológico, propiciar una actualización o perfeccionamiento que tuviera aplicabilidad en actividades pertinentes, beneficiar a una multiplicidad de grupos sociales evitando que tuvieran impacto en grupos de poca magnitud, empresas o actividades escasamente significativas. Se planteó la evalua-

ción de propuestas con la utilización de grupos de expertos que estimaban la calidad intrínseca del proyecto y la oportunidad o conveniencia de llevarlo a cabo (Araujo y Balduzzi, 2010). La decisión final quedaba a cargo del plenario del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), ámbito de coordinación interinstitucional y de búsqueda de consensos entre las universidades nacionales, que no tenía capacidad operativa para llevarla adelante (Jeppesen, Nelson y Guerrini, 2004). Un aspecto adicional es que brindó elementos para la demarcación del sistema de posgrados: las maestrías y los doctorados fueron calificados como modalidades de corte netamente académico mientras que los cursos de formación superior fueron interpretados como instancias para ampliar la capacitación profesional. Según Fliguer y Accinelli (2011), esta política colisionó con la tradición autonómica de las universidades nacionales, agrupadas en el CIN, ya que la creación y el diseño de carreras de posgrado quedaron librados a la iniciativa y reglamentación generada por cada establecimiento.

El doctorado, como oferta con mayor tradición en las universidades argentinas destinado a la formación de recursos humanos para la actividad científica y el desarrollo de la carrera docente, según Fliguer y Accinelli (2011), fue diluyéndose durante el proceso de masificación de las universidades, que tuvo lugar entre 1945 y 1955, ya que la exigencia de incremento del cuerpo docente implicó la supresión de la exigencia del título de doctor para el ejercicio de la docencia universitaria. El deterioro de la formación en las universidades públicas de la última dictadura, la debilidad de la formación de posgrado en el país y la necesidad de cubrir el aumento de la matrícula a partir del objetivo de ampliación y democratización del acceso dio continuidad a la exclusión del requisito de posgraduación para el ingreso, la permanencia y la promoción en un cargo docente universitario. Aunque el crecimiento del posgrado obedece a varios factores, en el aumento de carreras que se produce en la década de 1990, tuvieron un rol significativo el Programa de Incentivos a los docentes investigadores, que otorgaba puntaje específico para la obtención de la Catego-

ría Equivalente de Investigación, y la LES, en la que se estableció que se debería tender al título máximo para acceder al cargo de profesor universitario.⁶⁸ No obstante, si se considera la can-

tidad de docentes que cobran el adicional por titulación de posgrado (Cuadro 3) en el marco de lo establecido por el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), la proporción continúa siendo baja, aun cuando el mayor porcentaje corresponde a docentes con título de doctorado.

68 El artículo 36 de la LES establece que “Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisito que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes. Quedan exceptuados los ayudan-

tes alumnos. Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”.

Cuadro 3. Cantidad de cargos y personas con Adicional de Posgrado. Año 2019

TÍTULO	CARGOS	%	PERSONAS	%
Doctorado	20.623	11%	17.032	13%
Maestría	10.430	5%	7462	6%
Especialidad	7699	4%	5272	4%

Fuente: Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019. República Argentina.⁶⁹

Docencia de grado y posgrado e investigación en tiempos de “evaluación de la calidad”

La década de 1990 se caracterizó por cambios profundos en las universidades de la mayoría de los países que fueron relativamente independientes de las particularidades de los contextos sociopolíticos nacionales. Las transformaciones siguieron un patrón similar de cambio materializado en un conjunto de rasgos tales como la expansión del sector privado en la educación superior, el cobro de aranceles a los estudiantes en las universidades de gestión estatal, la reducción de los aportes gubernamentales y la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, la diferenciación salarial entre los académicos y la introducción del sistema *merit pay*, la competencia entre instituciones por fondos y estudiantes, la asociación entre universida-

des y empresas y el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado por razón de un cambio del financiamiento orientado hacia un modelo híbrido (Krotsch, 2002; Araujo, 2003, 2007, 2017b; Leite y Herz Genro, 2012).

En el marco de las mutaciones señaladas se instala una nueva relación entre el Estado y las universidades en la que la evaluación juega un rol central como dispositivo de regulación. Se introdujo una nueva epistemología que acompañó las reformas neoliberales a través de la acentuación de los términos calidad, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior como un hecho natural, normal e indispensable para el buen funcionamiento de los sistemas (Leite y Herz Genro, 2012). La orientación hacia la mejora de la calidad fue tema prioritario de históricos organismos internacionales de cooperación técnica y cultural, como el BM, el BID, la Unesco y la OCDE, y de la configuración de nuevos, fundamentalmente a través del formato de redes, quienes a través de diversas estrategias promovieron una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional (Araujo, 1999). Esta retórica global se materializó en la creación de agencias nacionales con el propósito de evaluar y garantizar la calidad de las instituciones y los

69 Según se expresa, los datos se basan en el Sistema RHUN (Recursos Humanos de Universidades Nacionales), correspondiente al mes de septiembre de 2019, salvo para las universidades nacionales de Arturo Jauretche, La Matanza y Quilmes, que al momento de la realización del presente informe no habían enviado el lote de información correspondiente a ese mes. Se toma para ellas, agosto de 2019. Datos en proceso de consistencia. Departamento de Información Universitaria - DNPelU - SPU.

programas de educación superior con diversas estructuras, composición, propósitos e impactos en los sistemas.

En la Argentina las políticas enmarcadas en las tendencias a priorizar los problemas de calidad y eficiencia, propulsadas durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), forman parte de la segunda generación de reformas del Estado caracterizada por las mejoras en términos de calidad institucional, principalmente en aquellas que son funciones indelegables del Estado (justicia, educación, seguridad, salud) (Camou, 2007). Asimismo se desplegaron en tres fases: la primera se extiende entre 1989 y principios de 1993, caracterizada por la etapa de construcción de la agenda; la segunda desde 1993 a 1997, en la que se construye e implementa la política de evaluación; y la tercera, a partir de esa fecha, en la cual se asiste a la estabilización y burocratización de la misma (Krotsch, 2002).

La sanción de la LES sentó las bases de la política de evaluación en la Argentina. En efecto, se crea la agencia nacional, la CONEAU y se diferencia la evaluación de instituciones de la acreditación de carreras, distinción que luego de procesos de enfrentamiento y negociación entre los actores universitarios y el Estado contribuyó a moderar los cuestionamientos y a superar las resistencias tanto a las políticas como a los dispositivos de evaluación. Se trata de decisiones singulares en el plano de la política, cuya traducción en las estrategias gubernamentales y en los aspectos instrumentales habrían posibilitado su aceptación, su apropiación y su reproducción, sin que hayan sufrido cambios significativos desde su propia implantación como política gubernamental, en un inicio, y luego como política de Estado (Araujo, 2014).

La cuestión curricular y la acreditación de carreras

Desde los años noventa, no tuvieron prioridad las modificaciones curriculares desde la base del sistema como en la década anterior. La LES determinó dos estrategias de cambio curricular con dinámicas diferenciadas: una, explícita y obligatoria, para las carreras declaradas de interés público que, en el marco del artículo 43 de dicha norma, deben

ser acreditadas por las instituciones que las implementan, y otra, implícita y por ende opcional, para aquellas que no forman parte del mencionado artículo. En el caso de las primeras, la acreditación es una herramienta para la inducción de cambios en los planes de estudio y la enseñanza en función de criterios y estándares establecidos que surgen de procesos de negociación entre diferentes actores universitarios —con un papel relevante de los consejos de decanos (Araujo y Trotta, 2011) —, hasta llegar a acuerdos entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo de Universidades (CU). En las segundas, los cambios curriculares quedan librados a los intereses, las necesidades, las relaciones de fuerza entre los grupos que disputan los contenidos y el sentido de la formación profesional en el campo disciplinar y curricular y las posibilidades de negociación de los actores universitarios para impulsar los cambios deseados. Esta diferenciación se concreta en 1998, cuando luego de haber sido declarada de interés público la carrera de Medicina, y de haberse aprobado los estándares, se inicia el proceso de acreditación.

En el marco de la LES el Ministerio de Educación, en acuerdo con el CU, establece la nómina de títulos de grado declarados de interés público y los estándares que las carreras de cada titulación deben cumplir para su acreditación. En cada resolución ministerial se determinan las actividades reservadas al título, la carga horaria mínima del plan de estudios, los contenidos curriculares básicos, los criterios de intensidad de la formación práctica y los demás estándares que debe cumplir la carrera para su acreditación. La aprobación de estas resoluciones marca el ritmo de incorporación de carreras a los procesos de acreditación (CONEAU, 2015).⁷⁰ A su vez, este proceso tiene una regulación temporal para la autoevaluación, la evaluación externa a través de pares académicos y el informe final de la CONEAU que determina el resultado de la acreditación del cual depende la obtención del reconocimiento oficial y la validez nacional de las titulaciones.

70 La nómina de carreras acreditadas y de las que han sido declaradas de interés público pero aún no cuentan con estándares aprobados puede consultarse en CONEAU, 2015: <https://www.coneau.gob.ar/coneau/acreditacion-de-carreras/carreras-de-grado/normativa-y-procedimiento/>.

La acreditación de las carreras de interés público impacta principalmente en las universidades,⁷¹ por cuanto estas desarrollan sus actividades en una diversidad de disciplinas, impulsando una variedad de titulaciones, muchas de ellas no abarcadas por el artículo 43 de la LES. Por un lado, la realidad de las carreras acreditadas hacia las cuales se genera un mayor flujo de recursos a fin de lograr el reconocimiento oficial y la validez nacional de sus certificados, así como *a posteriori* a través de los programas de mejora impulsados por la política gubernamental. Por el otro, las carreras que no están obligadas a someterse a procesos de acreditación que, contrariamente, suelen quedar relegadas en las instituciones y sin aportes externos para su mejora. En efecto, se advierte la presencia de dos circuitos institucionales con el riesgo de fragmentar y establecer dos segmentos con jerarquías distintas en términos de prestigio académico, producto de las exigencias derivadas de la atención específica a los procesos formativos en las carreras de interés público. La acreditación conlleva una atención focalizada hacia la formación en cuanto a la estructuración de los planes de estudios, la conformación y formación del cuerpo docente, a indicadores de rendimiento estudiantil, que exige la revisión de la docencia en la universidad, inclusive en su interfaz con la investigación y la extensión, más allá de las limitaciones que puedan darse en términos de innovaciones en el currículum real. En este caso, se alude a la distinción planteada por Díaz Barriga (2015) entre acreditación de programas y evaluación curricular, la primera con amplia y larga tradición en el sistema norteamericano y que, según él, desplazó a la segunda. Para el pedagogo mexicano la acreditación se caracteriza por ser una actividad técnica en la que el evaluador aplica instrumentos diseñados por otros, mientras que la evaluación se asemeja a la tarea de investigación en tanto se pretende lograr un conocimiento más profundo de las cuestiones

curriculares en el sentido que abarca el plan de estudios y aspectos específicos vinculados con su implementación en las aulas. Afirma que en el caso de México, con la evaluación para acreditar programas educativos, se produjo un desplazamiento de los aspectos pedagógicos de la evaluación por la introducción de una perspectiva centrada en la gestión y la administración que reduce las problemáticas a temas formales, en la que se concibe que el mejoramiento de determinados indicadores es indicador, a su vez, del mejoramiento del programa. Desde este punto de vista la acreditación asentada en la noción de programa adolece de dos limitaciones: una, se trata de la constatación de la presencia o ausencia de determinados criterios y estándares, y la otra, no alcanza a las aulas para caracterizar, comprender y juzgar los procesos que ahí se llevan a cabo ni a conocer la voz de los actores involucrados en los procesos formativos. En este sentido, se pierde la dimensión de la práctica educativa relacionada con lo que efectivamente sucede en los procesos formativos en cuanto el aula es el espacio donde se produce el vaciado del currículum a través de las tareas de enseñanza y de aprendizaje (Sacristán, 1988).

El posgrado y la investigación

En la Argentina, la “expansión explosiva y desordenada” del nivel cuaternario (Barsky y Dávila, 2004) —o el *boom* de los posgrados en la década de 1990 al que se hizo referencia anteriormente—, a diferencia de los países centrales, no fue inducida por los requerimientos que impone el aparato productivo y las necesidades de la revolución tecnológica a la investigación y a la universidad, ni tampoco por una necesidad de resguardar un espacio institucional ante la masificación de los estudios de grado. A esto se agrega que el sistema universitario argentino moderno se estructuró sobre la base de la tradición continental napoleónica consolidando un esquema centrado en el grado, cuyo título habilita directamente para el ejercicio profesional. Según Barsky y Dávila (2004), la cristalización de las cátedras a cargo de profesores titulares de materias de grado como eje de la organización académica reforzó la reproducción institucional

71 De acuerdo con la LES, las instituciones que responden a la denominación de “universidad” deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines orgánicamente, mientras que los institutos universitarios circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria.

de este sistema, así como el carácter subordinado y secundario de los posgrados existentes, los doctorados, que eran mayoritariamente “títulos decorativos”, obtenidos con tesis de escasa relevancia después de cursar las licenciaturas. El hecho de que la costumbre extendiera el nombre de doctor a abogados y médicos que sólo habían cursado el grado, también contribuyó a devaluar la significación social del título de posgrado.

A su vez, la expansión a través del tiempo evolucionó hacia un incremento sostenido de las especializaciones y las maestrías de carácter profesionalizante y no de los doctorados académicos. En efecto, en línea con investigaciones realizadas para otros momentos,⁷² los datos para el año 2019 forman parte de esta tendencia: de un total de 2.977 posgrados, 486 (16,3%) corresponden a doctorados, 1.066 (35,8%) a maestrías y 1.425 (47,9%) a especializaciones. A su vez, 2.192 posgrados corresponden al sector estatal (73,6%) y 785 (26,4%) al sector privado.⁷³

La definición de posgrado en Latinoamérica desde su implantación —y la Argentina no ha sido la excepción— ha estado atravesada por la tensión entre el modelo napoleónico centrado en la formación profesional y el modelo humboldtiano focalizado en el desarrollo de la investigación (Rama Vitale, 2008). En la actualidad, en diferentes países se evidencia un avance en los procesos de evaluación, por cuanto se reconocen las diferencias entre posgrados académicos y profesionales, lo cual contribuye a definir perfiles específicos para las carreras que tienen como objetivo principal profundizar en conocimientos y metodologías ligados a la intervención profesional. No obstante, la tensión sigue atravesando los posgrados centrados en la investigación que se vuelven “profesionalizantes” en el marco de las condiciones bajo las cuales se implementan. Por un lado, los estudiantes se costean sus estudios, sin posibilidad de acceder a becas, motivo por el cual no

disponen de tiempo necesario para dedicarse a la investigación y finalizar sus tesis (De la Fare y Lenz, 2012). Esta realidad se convierte en un obstáculo para la incorporación de la investigación como actividad central del posgrado. La producción de conocimientos, en el mejor de los casos, se desarrolla en la tesis de maestría y doctorado, pero sin que haya una inclusión de los estudiantes de las carreras de posgrado en los proyectos de investigación de la institución, a menos que se desempeñen como docentes. Por el otro, en desmedro de la investigación, los docentes comparten la docencia de posgrado con las del grado universitario y, en ocasiones, con el dictado de clases en varios posgrados, convirtiéndose la actividad en un ingreso adicional que aumenta su salario. En este último caso, la actividad de docencia e investigación principal se desarrolla en una institución diferente a la que, generalmente, sólo concurre para el dictado de alguno de los espacios curriculares del plan de estudios.

En un contexto de autofinanciamiento del nivel cuaternario, también hay diferencias en la gestión académica del posgrado según las particularidades de las disciplinas. Es el caso de aquellas en las cuales la investigación es un componente central de la cultura disciplinar, el doctorado se realiza inmediatamente después de finalizada la carrera de grado, principalmente con una beca otorgada por organismos de financiamiento de ciencia y tecnología —como el Conicet—, y los docentes pertenecen a la carrera del Investigador Científico de dichos organismos. Esta realidad, por un lado, favorece mayores niveles de dedicación al posgrado tanto por parte de estudiantes como de docentes y, por el otro, propicia el bajo costo de la matrícula y de los aranceles, evitando la crítica referida a la tendencia a la mercantilización del nivel.⁷⁴

72 Barsky y Dávila (2004) analizan la expansión entre 1994 y 2002 y Fernández (2008) considera el período 2002-2007; García (coord.) et ál. (2016).

73 Síntesis de Información Estadísticas Universitarias, *op. cit.*

74 Las afirmaciones surgen de la investigación llevada a cabo en doctorados de Matemática y Computación en la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad Estatal de Campinas y la Universidad Nacional de Asunción, en la Red “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los postgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior”.

Docencia e investigación en la regulación del trabajo académico

El Decreto 2427 de 1993 creó el Programa de Incentivos a los docentes-investigadores con los propósitos de impulsar la participación de los docentes universitarios en actividades de investigación científica y tecnológica, en un escenario en el que se diagnosticaba que sólo el 15% de ellos realizaba este tipo de actividades, y de fomentar la reconversión de la planta docente,

motivando una mayor dedicación a la actividad universitaria y a la creación de grupos de investigación. Los datos evidencian que el programa significó el acceso a una remuneración diferenciada antes que un incremento significativo que lleve a una reestructuración de la planta docente. De la comparación del Cuadro 1 y el Cuadro 4 se desprende, además, que el acceso a la remuneración diferenciada fue para quienes tenían mayores dedicaciones, esto es, exclusiva y semiexclusiva.

Cuadro 4. Distribución porcentual del número de docentes investigadores que percibían incentivo según dedicación. Período 1994-2000

Dedicación	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exclusiva	6194 (55,3)	8340 (52,4)	9700 (51,4)	9652 (53,6)	9707 (57,4)	9658 (60,3)	10.899 (58,3)
Semiexclusiva	2777 (24,8)	4259 (26,8)	5297 (28,0)	4987 (27,8)	4585 (27,1)	4225 (26,4)	5239 (28,0)
Simple	2228 (19,9)	3301 (20,8)	3881 (20,6)	3354 (18,6)	2613 (15,5)	2134 (13,3)	2566 (13,7)
Total	11.199 (100)	15.900 (100)	18.878 (100)	17.993 (100)	16.905 (100)	16.017 (100)	18.704 (100)

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SPU-Programa de Incentivos. Anuario de Estadísticas Universitarias.

A su vez, el aumento del número de docentes y de las dedicaciones desde la vigencia del programa se produjo en un contexto en el cual se pasó de 661.315 estudiantes en 1989 a 679.403 en 1990, a 1.054.014 en 1999 y a 1.124.044 en 2000. La tasa de crecimiento fue de 4,8% en el lapso 1989-1999 y de 5,2% en 1999-2000, con una diferencia de estudiantes de 462.729 en el período 1989-2000. Es probable, entonces, que el aumento de docentes con mayores dedicaciones se produjera como resultado de la creación de instituciones y la necesidad de atender la enseñanza en cursos más numerosos, y no como producto del programa que busca una mayor dedicación destinada al desarrollo de la investigación.

La relación entre evaluación de la investigación, rendición de cuentas y percepción de un estímulo salarial adicional en los programas de incentivos deviene en una atención mayor a actividades que son evaluadas positivamente: en este caso, la investigación, las publicaciones en revistas con referato e indexadas, la asistencia

a congresos nacionales e internacionales, los estudios de posgrado. Así, los referentes del trabajo universitario son los pares académicos del campo disciplinar del docente investigador —pues son quienes otorgan reconocimiento y prestigio a través de las tareas de evaluación— y no los estudiantes. La resolución de problemáticas como el abandono, el rezago estudiantil y la baja tasa de graduación implica especial cuidado a la enseñanza y a la problemática estudiantil. De ahí que exista tensión entre la atención a la actividad de enseñanza y a la de investigación, tal como es expresado por los docentes investigadores en numerosas investigaciones en las que se indica que el incentivo a la investigación implicó menos tiempo de dedicación a las tareas relacionadas con la enseñanza (Araujo, 2003). Esta tensión —a la que se agrega la extensión— también está presente en los llamados a concursos públicos de antecedentes y oposición, y en las reglamentaciones más recientes de la carrera académica implementada en el marco del CCT para el sector universitario (Walker, 2014).

Reflexiones finales

La elección del punto de vista de este ensayo pretendió plantear, en perspectiva, algunas problemáticas que tensionan la vida cotidiana de las instituciones universitarias y sus actores. Las cuestiones recuperadas para dar cuenta de la tensión particular entre docencia e investigación son una selección, quizás arbitraria, vinculada a cuestiones estudiadas con el propósito de constituir a la universidad como objeto de investigación.

Una mirada más analítica requiere investigaciones que abarquen en profundidad decisiones implementadas por otros gobiernos que aquí no han sido contempladas. No obstante, mirar hacia atrás siempre tiene valor para comprender la realidad de las instituciones y el modo en que cambian o podrían cambiar en el marco de decisiones de política universitaria. Según Clark, “es útil tener presente la diferencia entre el surgimiento de un sistema educativo como una forma básica de cambio y la alteración de un sistema instalado” (1983: 262); siguiendo a Archer, sostiene que “una vez que se establece una determinada forma de educación, ejerce influencia sobre el cambio educativo posterior” (264). Según él, en la medida que se desarrolla un sistema construye sus propias fuentes de continuidad y cambio; crece y se vuelve más complejo; adquiere estructuras de trabajo, creencias y autoridad; se institucionalizan presupuestos y se arraigan las instituciones y los subsectores, transformándose en poderosos intereses con sus propias tradiciones y racionalidades. Cuando se institucionaliza profundamente, las condiciones y motores del cambio se ubican en su interior y los controles externos encuentran más resistencia.

La comprensión de cómo el cambio es condicionado por las estructuras anteriores es fundamental para la formulación de políticas nacionales e institucionales y para anticipar los efectos que pueden desencadenar. En el caso de la docencia y la investigación es fundamental en un contexto como el actual, aún atravesado por la pandemia Covid-19, que alteró profundamente la vida universitaria con el traslado de todas las

actividades a la “virtualidad”. La articulación de la docencia y la investigación en este escenario requiere de investigación así como de imaginación y creatividad en el diseño de políticas para un conjunto de instituciones universitarias complejas, heterogéneas y que forman parte de una configuración con una tradición idiosincrásica.

Referencias bibliográficas

- Araujo, S.
(1999). La dimensión europea en la evaluación de la calidad de la educación superior: ¿hacia una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional? *Avaliação*, 4(14), pp. 15-25.
- (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Al Margen - NEES.
- (2006). *Docencia y enseñanza. Una introducción a la didáctica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2007). Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 69-94). Buenos Aires: Prometeo.
- (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, (172), pp. 57-77.
- (2017a). Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad. *Espacios en Blanco*, (27), pp. 35-61.
- (2017b). La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina. *Revista de Educación y Derecho*, (15), pp. 1-9.
- Araujo, S. y Balduzzi, M. (2010). Transformaciones culturales, organización del trabajo y posgraduación en las dinámicas laborales universitarias y extrauniversitarias. *Revista Argentina de Educación Superior*, 2(2), pp. 134-151.

- Araujo, S. y Trotta, L. (2011). La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 5(5), pp. 83-97.
- Barco, S. (1996). La corriente crítica en didáctica. Una mirada elíptica a la corriente técnica. En A. Camilloni et ál., *Corrientes didácticas contemporáneas* (pp. 157-167). Buenos Aires: Paidós.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2004). Las tendencias actuales de los posgrados en Argentina. Documento de Trabajo N° 117, Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/117_barsky.pdf.
- Cambours de Donini, A. M. y Gorostiaga, J. (coord.) (2016). *Hacia una universidad inclusiva. Nuevos escenarios y miradas*. Buenos Aires: Aiqué.
- Camou, A. (2007). Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 29-68). Buenos Aires: Prometeo.
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, (34), pp. 1-26.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa internacional*. México: UAM, Azcapotzalco - Nueva Imagen.
- CONEAU (2015). *Calidad en la Educación Superior*. Buenos Aires: CONEAU.
- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Díaz Barriga, Á. (2015). *Currículum: entre utopía y realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: UNGS.
- Feeney, S. (2014). Los estudios del currículum en Argentina: particularidades de una disputa. En A. Díaz Barriga y J. M. García Garduño, *Desarrollo del currículum en América Latina. Experiencia de diez países* (pp. 15-44). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández, L. (2008). Evolución de los posgrados universitarios en Argentina entre 2002 y 2007. Documento de Trabajo N° 223, Universidad de Belgrano. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/223_fernandez.pdf.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba.
- García, L. et ál. (2016). Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados. En N. Z. Lamfri (coord.), *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior* (pp. 75-145). Córdoba: Brujas.
- García de Fanelli, A. M. (2015). Acceder a la universidad y graduarse. *Pensamiento Universitario*, (17), pp. 7-18.
- Gimeno Sacristán, J. (1988). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.
- Jeppesen, C.; Nelson, A. y Guerrini, V. (2004). La Educación Superior en Argentina. Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina. IESALC/Unesco, MECyT-SPU. Disponible en <http://www.unesdoc.unesco.org/images>.
- Krotsch, P. (1994). La problemática del posgrado en la Argentina y en América Latina. En A. M. Ezcurra, C. de Lella y P. Krotsch, *Formación docente e innovación educativa* (pp. 37-69). Buenos Aires: Rei Argentina - IDEAS - Aique Grupo Editor.
- (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

(2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch (org.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178). La Plata: Al Margen.

Leite, D. y Herz Henro, M. (2012). Quo vadis? Avaliação e Internacionalização da Educação Superior na América Latina. En D. Leite et ál., *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas* (pp. 15-98). Buenos Aires: CLACSO - Instituto Gino Germani.

Panaia, M. (2015). Temporalidades individuales e institucionales en el abandono universitario. *Pensamiento Universitario*, (17), pp. 19-38.

Parrino, M. (2014). *¿Evasión o expulsión? Los mecanismos de deserción universitaria*. Buenos Aires: Biblos.

Rama Vitale, C. (2008). *Los posgrados en América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Ministerio de Educación, SPU. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019. República Argentina.

Walker, V. (2014). La evaluación como política pública: una mirada interpretativa de las políticas de evaluación del trabajo docente universitario. *Revista Latinoamericana de políticas y administración de la educación*, 3(4), pp. 31-41.

Regulaciones normativas de la República Argentina

Leyes 21276/76, 22207/80, 23068/84, 24521/95, 27204/15.

Decretos 154/83, 1967/95, 2427/93.

La “normalización universitaria” durante los primeros años del retorno a la democracia: los debates inconclusos, la tensión entre nuevas/viejas funciones y los límites de una renovación académica

Claudio Suasnábar* y Susana Lazzaro Jam**

Introducción

Los años que median entre el fin de la última dictadura militar y la primera renovación presidencial delimitan un período caracterizado por tensiones económicas, políticas y culturales generadas por el pasaje de un orden autoritario a uno democrático, que muy cautelosamente se lo denominó “transición democrática” (Portantiero y Nun, 1987; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1989; Halperín Donghi, 1994; Cavarozzi, 1997 y O'Donnell, 1997). Pese a la deliberada ambigüedad del término, el mismo presenta la posibilidad de condensar simbólicamente un clima social cuyo rasgo principal lo constituyó el debate político-ideológico tanto sobre la experiencia pasada y las causas que la hicieron posible como también de las líneas de acción necesarias para la construcción efectiva de un Estado y una sociedad democrática.

Aunque sólo recientemente el análisis del retorno a la democracia ha sido objeto de estudio de sociólogos, politólogos e historiadores (No-

varo y Palermo, 2004; Quiroga, 2005 y Suriano, 2005), una provisoria caracterización de este período nos remite a las tensiones que atravesaron estos años entre las fuertes expectativas que generó la democracia y los condicionantes heredados de la dictadura militar. Ciertamente, el golpe de 1976 constituye un verdadero “parteaguas” en la historia nacional, no sólo por el grado de represión alcanzado por el terrorismo estatal, sino también por la profunda reestructuración socioeconómica y cultural que sometería el régimen militar al conjunto de la sociedad argentina.

Para el campo universitario representa un punto de ruptura y desarticulación de los procesos de modernización cultural iniciados en la década del sesenta. Así, la represión física y el control ideológico que la dictadura descargará sobre la universidad marca, por un lado, la interrupción abrupta de las experiencias innovadoras y de renovación académica impulsada por los segmentos más radicalizados de profesores y estudiantes y, por otro, el inicio de un proceso

* Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), profesor ordinario de Historia y Política del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y profesor titular de Política Educativa en la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Es investigador Categoría I del IdIHCS-Conicet de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado, entre otros libros, *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas en educación durante la última dictadura* (Prohistoria, 2013); *Universidad e intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)* (Manantial, 2004); y en coautoría *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes* (UNGS/IEC-CONADU, 2013).

** Profesora y licenciada en Historia y especialista en Docencia Universitaria por la Facultad de Filosofía y Letras de UNCuyo. Becaria de Doctorado, Conicet. Ha cursado el Doctorado en Ciencias Sociales (UBA) y la Maestría en Estudios Latinoamericanos (FSCyP-UNCuyo). Secretaria académica en el nivel superior y docente de nivel medio y superior. Formó parte de distintos proyectos de investigación y obtuvo diversas becas de investigación. Tiene publicaciones nacionales e internacionales y participó en distintos seminarios, jornadas y congresos.

acelerado de vaciamiento del ámbito universitario como espacio académico y cultural. No es casual, entonces, que las políticas universitarias seguidas por el gobierno democrático se propusieran la ardua tarea de recuperar estas instituciones, su vida interna y sociabilidad académica, pero dichas acciones estarán tensionadas entre la necesidad de dar respuestas a las demandas acumuladas y las limitaciones para introducir cambios en la universidad.

Este período de recuperación de espacios de reflexión, investigación y producción cultural delineará no sólo los rasgos de la reconfiguración del campo universitario, sino también del campo científico y del campo intelectual cuya estructuración se proyecta hasta nuestros días. Una rápida mirada sobre aquellos años nos muestra que esta etapa estuvo cruzada por tres grandes procesos: a) la reapertura del debate político educativo; b) la reconstrucción de las capacidades estatales para el gobierno y regulación de la educación; y c) la normalización universitaria.

La reapertura del debate político educativo durante los primeros años de la transición democrática tuvo en la convocatoria y desarrollo del II Congreso Pedagógico Nacional (CPN) uno de los momentos más intensos de participación. Este evento proponía que los diversos sectores de la sociedad civil discutieran y delinearan iniciativas tendientes al mejoramiento y modernización del sistema educativo argentino. Inaugurado finalmente en abril de 1986, en su organización respetó el federalismo para que cada provincia lo emprendiera según sus criterios y necesidad, pero incluyendo instancias de debate locales, provinciales y una nacional que tuvo lugar en Río Tercero en el año 1988. Con todo, el II CPN también mostró los límites del gobierno, de los partidos políticos y del campo académico en educación para producir un posicionamiento unificado y consensuado que les permitiera incidir más eficazmente en las resoluciones y recomendaciones del Congreso. Por el contrario, la Iglesia católica demostró su lugar consolidado y capacidad de movilización en el espacio educativo que dejó más en evidencia las dificultades y limitaciones del campo educativo (Krotsch y De Lella, 1989).

A nivel del Ministerio de Educación, la creación y/o reapertura de organismos técnico-pedagógicos como las direcciones nacionales de Información, Difusión, Estadística y Tecnología y la Dirección Nacional de Planificación Educativa marcan no sólo la recuperación de prácticas de sistematización de datos e investigación orientada al diagnóstico y diseño de políticas, sino también la revalorización del planeamiento como política pública (Paviglianitti, 1988). Asimismo, también estos años conllevaron un proceso de transmisión “generacional” de experiencias y capacidades profesionales entre quienes participaron de los procesos modernizadores anteriores y los jóvenes graduados que recién ingresaban a la gestión educativa.

La denominada “normalización universitaria” constituye todavía un período poco estudiado por la historia de la universidad y las políticas de educación superior, donde en la producción académica encontramos trabajos más bien generales que analizan tangencialmente esta etapa o como prolegómeno a las reformas de la década siguiente (Marquina y Nosiglia, 1995; Buchbinder, 2005; Stubrin, 2001, 2015; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Pugliese, 2015 y Suasnábar, 2018) y estudios de casos que focalizan en la experiencia de algunas universidades nacionales prestando especial atención a la conformación de los grupos político-académicos y sus disputas en facultades y/o universidad (Pessacq y Fernández Cortés, 1987; Garatte, 2008; Zanetto, 2013; Garatte, 2015 y Lazzaro Jam, 2016).

Este capítulo se propone profundizar en la comprensión de estos primeros años del retorno a la democracia en la universidad y en particular en la etapa de normalización universitaria entendida en sentido amplio que incluye tanto el proceso de institucionalización de retorno a la tradición reformista como también las políticas sectoriales impulsadas desde el Ministerio de Educación y aquellas promovidas desde las propias universidades.

Planteado de esta manera, el capítulo está organizado en tres secciones y una conclusión. La primera focaliza su interés en el debate parlamentario sobre la Ley de Normalización y anali-

za los posicionamientos partidarios, las controversias y acuerdos sobre la estrategia propuesta, así como también las valoraciones de las experiencias universitarias pasadas. La segunda sección explora el proceso de implementación de la propuesta normalizadora deteniéndose particularmente en la dinámica política, heterogeneidad institucional y campos disciplinares. La tercera sección presenta de manera resumida los desafíos de la universidad a comienzos de los ochenta en términos de las tensiones entre nuevas y viejas funciones (masificación y políticas de ingreso, expansión institucional y coordinación del sistema, investigación universitaria y las políticas de CyT). Hacia el final, se plantea un balance del período que recupera la importancia de este momento refundacional de la universidad argentina, la agenda de políticas y actores relevantes y las limitaciones de la renovación académica.

El debate parlamentario y sanción de la Ley de Normalización

La reinstitucionalización de las universidades en base a los principios de la Reforma se inicia con la sanción de la Ley 23068 en 1984. Dicha normativa orientó el denominado proceso de “normalización universitaria” que suponía la designación de autoridades transitorias, quienes llevarían adelante las tareas de llamar y sustanciar concursos abiertos y de oposición (normalizar la planta de profesores), elecciones de representantes de los claustros y realización de asambleas de consejos directivos para elegir decanos y asambleas universitarias para elegir rectores (Buchbinder, 2005; Suasnábar, 2012).

Desde el punto de vista normativo, las universidades se encontraban reguladas por la Ley orgánica 22207, sancionada por la dictadura militar en abril de 1980 durante la gestión del ministro Llerena Amadeo. Dicha normativa no sólo había derogado la última ley universitaria sancionada por el Congreso Nacional en 1974, la llamada Ley Taiana (Ley 20654), sino también las leyes de facto 21276 y 21533 que marcarían los primeros años de represión sobre las universidades, las cuales instauraron un control férreo

a través de la designación del rector por parte del Ministro de Educación y la supresión del cogobierno tripartito.

Frente a esta situación, la tarea principal del nuevo gobierno se orientó a desmontar el andamiaje jurídico heredado de la dictadura. Así, la primera medida en esta dirección fue el Decreto presidencial 148, dictado el 13 de diciembre de 1983, el cual en sus fundamentos señala el compromiso del gobierno constitucional de restablecer “el pleno ejercicio de la autonomía universitaria” que colisionaba con la Ley 22207, por lo cual se hacía necesario intervenir las universidades designando rectores normalizadores que gobernarán las instituciones junto con consejos superiores provisorios (conformado por decanos normalizadores y delegados de las federaciones estudiantiles). Asimismo, el decreto restablece los principios de la Reforma Universitaria a través de la puesta en vigencia de los estatutos universitarios que regularon las instituciones hasta el 29 de julio de 1966.

Posteriormente, el 13 de junio de 1984 el Congreso Nacional sancionará la Ley 23068 de normalización de las universidades nacionales que declara como régimen provisorio “hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo” lo establecido en el Decreto 154/83 y las modificaciones que incorpora, entre las cuales la más importante, además de derogar la Ley 22207, será la fijación de un año prorrogable por un plazo no mayor de 180 días para la completa normalización de las universidades.

A pesar de que la promulgación de la ley tuvo el apoyo mayoritario de todas las fuerzas políticas, la misma, no estuvo exenta de las tensiones entre los bloques mayoritarios: radicalismo y justicialismo. Así, el debate parlamentario focalizó en dos puntos clave: el proyecto educativo sobre el que se edificaría la normalización y la validez de los concursos sustanciados en dictadura. El proyecto de ley fue votado afirmativamente en general aunque se discutieron los artículos 2, 7 y 8.

El debate parlamentario comenzó en enero de 1984 con la exposición del diputado por Santa Fe Adolfo Stubrin. En primer lugar, el diputado

expuso las políticas represivas que atravesaron al campo universitario desde el golpe de Estado en 1976. Detalló las medidas persecutorias que afectaron a las universidades, las cesantías y expulsiones a docentes, no docentes y estudiantes. Asimismo, remarcó la construcción de un marco jurídico que buscó dar una “aparente” legalidad habilitando al cierre de carreras, universidades y otros espacios institucionales. Por tal motivo, el debate de la Ley de Normalización abordó diferentes cuestiones como la reconstrucción del régimen legal, los plazos para normalizar y la duración de las intervenciones en las universidades nacionales y la designación de los rectores normalizadores, entre otros aspectos.

Sin embargo, el debate se focalizó sobre dos ejes: por un lado, cuál era el modelo de universidad de referencia para el proceso de reconstrucción institucional y, por otro, la cuestión de la validez de los concursos sustanciados durante el período militar. Ambos ejes estuvieron cruzados por la discusión, no menos importante, de los plazos para la concreción del proceso normalizador. Es decir, el margen temporal para que cada universidad consolidara la reinstitucionalización estructural.

Ahora bien, la discusión en torno al modelo de universidad que debía concretar la normalización evidenció las discrepancias entre los bloques políticos respecto a la valoración tenida sobre la experiencia universitaria del 73. La oposición observó que el proyecto de ley omitía, al momento de realizar una historicidad del campo, las experiencias educativas previas al golpe militar de 1976. Desconocer las reformas universitarias del 73-74 y la Ley 20654 era una forma de ocultar los niveles de politización universitaria que la dictadura había paralizado. Además, plantearon como alternativa retomar el marco jurídico de la denominada Ley Taiana, sancionada por unanimidad en 1974 en pleno uso del ejercicio democrático. En ese sentido, el diputado Torresagasti expresó:

Por eso, señor presidente, si la ley 20654 fue un ejemplo para la ciudadanía y para los universitarios en particular, cabe preguntarse por qué en esta ocasión [...]

cuando distintas agrupaciones y diferentes corrientes estudiantiles habían propiciado [...] que dicha ley rigiera los destinos de la universidad, aunque fuera transitoriamente, no se procedió así. (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 15).

Asimismo, el diputado por Misiones Dalmau se refería al mensaje presidencial y a la Ley 20654:

Cuando analizamos el mensaje del Poder Ejecutivo encontramos que se saltó un periodo histórico [...] no podemos saltar un espacio histórico y hacer referencia a épocas anteriores a dicho período que, si bien tuvo muchas dificultades constitucionales, constituye un punto de partida para el acercamiento de todos los argentinos (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 21).

De todas formas, el justicialismo expuso su acompañamiento en la aprobación en general de la Ley de Normalización pero aclaró su disidencia en puntos específicos. Uno de los artículos cuestionados, y con pedido de modificatoria, correspondió a la importancia de retomar las líneas educativas planteadas por la Ley Taiana paralizadas por la intervención militar.

En cambio, el radicalismo ratificó su postura en cuanto a reconstruir el campo académico-científico a partir de los estatutos universitarios de 1966. Para el oficialismo, este período mostraba la experiencia de una universidad en pleno uso de su autonomía. En consecuencia, se debía retomar el modelo paralizado el 29 de julio de 1966 por la intervención militar. El diputado Stubrin expresó:

En el artículo 2 [...] se restablece la vigencia de los estatutos universitarios existentes a aquel día en que fue avasallada la autonomía universitaria, el 29 de julio de 1966. Estos estatutos fueron emanaciones legítimas y genuinas de la vida universitaria del momento (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

Entre los argumentos se observa la necesidad de tomar este período como antecedente inmediato y punto de partida. Continuaba el diputado Stubrin:

No se trata de hacer inventos [...] se trata de echar mano a instrumentos jurídicos que fueron creados por las propias universidades para regirse a sí misma, y que hoy son exhumados [...] para ser útiles a un proceso de restablecimiento institucional académico y científico de nuestras casas de altos estudios (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

Siguiendo esta línea, es interesante observar las consideraciones expresadas en torno a la universidad del 70 y las distancias sobre su significación histórica. El justicialismo se refirió al campo universitario del 73-74 como la muestra de madurez política del movimiento reformista estudiantil-docente. Asimismo, expresó que la Ley 20654 había sido una ley progresista que atendía a las demandas políticas y sociales de la época. Por el contrario, para el radicalismo la universidad del 70, a pesar de las dinámicas de participación y politización generadas, seguía limitando el principio de autonomía universitaria. De esa manera, el diputado Stubrin acotó:

Es un punto de partida, el mejor que pudo haberse logrado, ya que todo otro estatuto que pudieran tener las universidades argentinas de entonces hasta ahora no fue más que una imposición autoritaria, y en ningún caso contaron con esta clase de instrumentos como resultado del auscultamiento de la opinión general de los universitarios (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

En un segundo momento, el debate parlamentario focalizó la discusión en lo que respecta a la sustanciación de los concursos realizados en dictadura, y legitimados a través de la Ley 22207, poniendo el eje en la validez o no de los mismos.

A pesar de que el proyecto de ley expresó la necesidad de revisar la validez de los concursos y los mecanismos con que se realizaron, lo cierto es que no se produjo una invalidación de los mismos en su conjunto. Por el contrario, se dejó la resolución a los consejos superiores provisorios y se dispuso:

Art. 7: Suspéndese la sustanciación de todos los concursos universitarios

Art. 8: El consejo superior provisorio de cada universidad dictará normas especiales, las que deberán ser aprobadas por el Ministerio de Educación y Justicia, a fines de revisar la aparente validez de los concursos realizados bajo el imperio de la ley 22207.

El justicialismo expresó su preocupación respecto al artículo 8 y la autonomía que daba a los CSP para dictar normas que revieran la validez de los concursos realizados. Es decir, dejaba en manos de cada universidad el poder de “revisar” y “resolver” si los concursos gozaban de legitimidad o no. No obstante, para iniciar el trámite de revisión debía existir un pedido expreso por parte del afectado y en un término de 60 días. Este punto evidenció, una vez más, las tensiones políticas a pesar de la necesidad de consolidar la “unidad nacional”. La diferencia radicó en la percepción sobre el alcance del mecanismo que se adoptaba. Para el radicalismo, dejar la decisión en manos de las universidades era una manera de fortalecer las autonomías académicas. Para el justicialismo, en cambio, no atacaba al problema de raíz.

El armado jurídico construido por la dictadura dio una nueva morfología académica nacida de un contexto marcado por las cesantías y expulsiones docentes. Era sobre estas estructuras, todavía con resabios dictatoriales, que debía discutirse la validez de un concurso docente. Por ello, se cuestionó la profundidad del artículo entendiendo que, un período de revisión sobre lo ocurrido convalidaba el escenario represivo que atravesó a la universidad. En consecuencia, el justicialismo presentó una serie de mociones y pedidos de modificatorias que apuntaron en esta dirección. El diputado Sella planteaba:

Dispónese la anulación de los concursos sustanciados y/o confirmados durante el gobierno de facto, vigente entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1983. Los concursos que estatuya en adelante cada universidad en ningún caso podrán exceder los cuatro años para la primera designación ni los ocho para las designaciones sucesivas por concurso para la misma cátedra, hasta el momento que se cumplan los términos previstos para el retiro obligatorio por edad de su titular (Congreso Nacional, 13 y 14 de junio de 1984: 19).

Asimismo, se pidió modificar el artículo 10, dirigiendo a la restitución de los cargos docentes afectados por las políticas represivas del gobierno de facto. De esta manera, el diputado Sella se expedía:

reconociendo las categorías al momento de la baja y computándose la antigüedad a todos los efectos hasta el momento de su efectiva reincorporación [...] el plazo para restablecer las funciones no deberá exceder los 60 días de promulgada la presente ley (Congreso Nacional, 13 y 14 de junio de 1984: 19 y 20).

El parlamento no aceptó ninguna de las dos modificatorias quedando en manos de los CSP la resolución de los concursos docentes sustanciados durante el régimen militar. El oficialismo expresó su descontento observando la existencia de una serie de “disidencias ocultas que conspiran contra el trabajo fecundo de las comisiones” (Stubrin, 1984: 15), y, por ende, reclamó la necesidad de concretar una “unidad nacional”. Este punto no es menor, los primeros años de la normalización mostraron un contexto político marcado por los resabios dictatoriales y el acecho de un posible retorno militar. El campo universitario no estuvo ajeno a estas realidades y procuró establecer, a pesar de las disidencias, un acuerdo de unidad política. Finalmente, en junio de 1984, la ley fue sancionada. La nueva normativa estableció el camino del proceso normalizador en los años venideros pero además dinamizó nuevas prácticas políticas en el

campo universitario. Así, la reinstitucionalización se sostuvo sobre una agenda de acciones focalizadas en la restauración de las autonomías, la apertura de la universidad a la sociedad y la superación del atraso académico-científico que dejaban los últimos años. Lejos quedaban las discusiones en torno al modelo educativo o la validez de los concursos docentes.⁷⁵

El proceso de normalización universitaria: dinámica política, heterogeneidad institucional y campos disciplinares

Como fue señalado, el debate parlamentario no sólo puso de manifiesto las controversias respecto de la estrategia e instrumentos de institucionalización sino también las diferentes valoraciones de la experiencia de la universidad reformista de 1958-1966 y la universidad de la Primavera camporista de 1973-1974. Ciertamente, el debate no profundizó en las diferentes formas de pensar las funciones universitarias y su relación con el Estado que pueden deducirse de ambos períodos a la manera de “modelos de universidad” en sentido amplio.

En buena medida, la opción por reconstruir el campo académico-científico a partir de los estatutos universitarios aprobados antes de 1966 expresó un imaginario académico que asumía la premisa de que la más completa autonomía y gobierno tripartito inscripto en la tradición de la reforma universitaria de 1918 garantizaba per se la renovación y florecimiento de las universidades (Vior, 1990; Marquina y Nosiglia, 1995). Por ello, el Estado debía autolimitar sus intervenciones hacia el sector y delegar esta responsabilidad en las propias instituciones que con un financiamiento adecuado podrían retomar la senda de los dorados años sesenta cada vez más idealizados por los mismos pro-

⁷⁵ Asimismo, la discusión respecto a la incorporación del no docente, dentro de los órganos de conducción, expuso las tensiones internas que tuvo la sanción de la ley. El justicialismo observó que el nuevo marco jurídico excluía uno de los máximos logros de la 20654, la incorporación del no docente como nuevo actor de la política universitaria.

tagonistas (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Suasnábar, 2018). Estas ideas-fuerza orientaron la acción coordinada del Ministerio de Educación, del partido radical en el Congreso y de la conducción del movimiento estudiantil (Franja Morada) que permitió la sanción de la ley y posteriormente avanzar en la implementación del proceso normalizador.

No es casual entonces que la dinámica del proceso normalizador estuviera atravesada por una fuerte “partidización” de la vida universitaria que se manifestará en la designación de los rectores normalizadores, quienes en su gran mayoría eran cuadros políticos del radicalismo y cuyos nombres fueron consensuados con los referentes locales de las distintas universidades (Garatte, 2008 y 2015; Erreguerena, 2020). Ciertamente es que la partidización no es un rasgo nuevo ya que emerge en los años setenta con las agrupaciones estudiantiles identificadas con el peronismo que cuestionan el reformismo como identidad universitaria por encima de las banderías partidarias.

Este alineamiento partidario de los rectores normalizadores será contrapesado con un criterio de mayor pluralidad política e ideológica que asumieron las designaciones de los decanos normalizadores y demás cargos de gestión de carreras y departamentos. Esta preocupación por la legitimidad del proceso y las acciones emprendidas también da cuenta de cierta visión crítica y autocrítica de las experiencias traumáticas del primer peronismo, del posperonismo, de la intervención de 1966 y durante el retorno del peronismo al gobierno donde las cesantías masivas, las purgas ideológicas y la persecución política fue el comportamiento recurrente de las gestiones universitarias.

Pero quizá la conformación de las comisiones asesoras de los concursos docentes haya sido donde mayor celo pusieron las autoridades normalizadoras para dar legitimidad al proceso de sustanciación. Como instancia clave, los concursos no sólo determinaron la composición del padrón del claustro de profesores que elegirían decanos y rectores, sino también definieron las posiciones dominantes dentro de los cam-

pos disciplinares. Así, los distintos ámbitos de disputa como el rectorado y los consejos superiores, los decanatos y consejos directivos y las direcciones de carreras y departamentos muestran una progresiva complejización de la dinámica política que no se reduce necesariamente a las directivas u orientaciones partidarias. Los concursos fueron delimitando los grupos político-académicos, sus intereses científico-profesionales y estrategias de alianzas que explican la fuerte heterogeneidad de los procesos de normalización universitaria que en algunos casos supuso la continuidad de los rectores normalizadores y en otros la elección de nuevos rectores que expresaban la reconfiguración de los grupos académicos iniciales, como aconteció en la Universidad de Buenos Aires (Delich y Shuberoff) y en la Universidad Nacional de La Plata (Pessacq y Plastino). La cátedra como núcleo de la organización académica de carreras y departamentos marcó la centralidad de los concursos de profesores titulares y adjuntos por cuanto sus resultados contribuyeron a cristalizar una determinada estructura de posiciones en los campos disciplinares. Aquí también el panorama revela una fuerte heterogeneidad de situaciones que varían según campos de conocimientos con áreas de mayor renovación académica (ciencias sociales y humanidades) y otras más tradicionales donde primó la continuidad (ciencias exactas y carreras profesionales). De manera general, la heterogeneidad del proceso de normalización universitaria estuvo atravesada por las continuidades y/o discontinuidades que marcaron la morfología de sus cuerpos docentes en cada carrera/disciplina, facultad y universidad.

En paralelo al proceso de normalización, en este período se termina de definir el marco jurídico con la sanción en noviembre de 1984 de la Ley 23151 sobre régimen económico financiero de las universidades nacionales. Con esta normativa se completa la autonomía universitaria al instaurar el principio de la autarquía, que establece las regulaciones sobre el patrimonio, los recursos, el fondo universitario y el presupuesto de las instituciones, así como también dispone los mecanismos de fiscalización a través del Tribunal de Cuentas de la Nación. Asimismo, y pro-

fundizando esta orientación hacia una mayor autonomía institucional en materia económica, en julio de 1988 se sancionará la Ley 23569, que deroga a la anterior e incorpora la posibilidad de realizar inversiones transitorias, de efectuar contrataciones sobre locaciones, arrendamientos, trabajos y suministros, así como también prevé la posibilidad de efectuar licitaciones, concursos de precios o compra directa.

Las tensiones entre nuevas y viejas funciones de la universidad

Con todo, los desafíos de la universidad argentina de comienzos de los ochenta distaban de aquellos de fines de los cincuenta que remitía la propuesta de regeneración reformista que conllevaba la normalización. Estos desafíos pueden ser planteados en términos de las tensiones entre nuevas y viejas funciones, entre demandas y necesidades socioproductivas y culturales muchas veces contradictorias, y la emergencia de mecanismos de gobierno (coordinación sistémica) que redefinen el tradicional vínculo entre Estado y universidad.

En este sentido, si bien la problemática de la masificación de la matrícula estudiantil no es nueva —ya que estaba presente en los debates político-universitarios de los sesenta—, la abolición de las políticas restrictivas de la dictadura militar de 1976 de cursos de ingreso eliminatorios y cupos por carrera representaban una de las reivindicaciones principales del movimiento estudiantil. Así, la consigna de “ingreso irrestricto” asociada a “gratuidad de la enseñanza” fueron cristalizando en el imaginario universitario estos dos postulados provenientes de la tradición peronista que convergieron con la tradición reformista de democracia universitaria.

La derogación de las restricciones al ingreso universitario fue una de las primeras medidas dictadas por los rectores normalizadores siguiendo el espíritu del Decreto 154/83 que, aunque no menciona explícitamente esta cuestión, postula eliminar “todas las cláusulas discriminatorias y proscriptivas, de todo tipo”. Esta medida tendrá como efecto la “explosión del in-

greso” que crecerá un 30% entre 1980 y 1985,⁷⁶ medida democratizadora que se complementará con la reapertura de la Universidad Nacional de Luján cerrada por la dictadura y la creación en 1988 de la Universidad Nacional de Formosa (Cano, 1985; Bertoni y Cano, 1990).

Frente a esta problemática, esta tendencia hacia la autolimitación del gobierno a intervenir con políticas activas se manifestará en delegar en cada universidad las respuestas a esta demanda que se materializaron en diversas soluciones de compromiso. En el caso de la UBA, en 1985 creó el Ciclo Básico Común, pensado como un primer paso de una reforma académica que finalmente no se concretaría (o bien se realizaría muy parcialmente), que buscaba dar respuesta a la masividad pero que promoviera una planificación de las carreras, así como mejorar la eficiencia y calidad de la formación general de los estudiantes ingresantes. Por su parte, las universidades del interior afrontaron esta masificación del acceso mediante una diversidad de respuestas, generalmente delegando en las propias facultades y carreras la definición de estrategias específicas (Stubrin, 2001, 2015).

La autolimitación del gobierno para definir una política de acceso a la universidad y la fuerte resistencia del movimiento estudiantil a discutir el ingreso irrestricto asociado a algún tipo de planificación profundizó esta tendencia hacia la fragmentación de iniciativas institucionales. Hacia 1995, un estudio de Víctor Sigal sobre un relevamiento de veinte universidades nacionales, había identificado tres tipos de ingreso (ingreso irrestricto, ingreso mediante prueba de examen sin cupo, ingreso mediante prueba y cupo) que contenían alrededor de trece modalidades diferentes (con y sin cursos de apoyo, nivelación o introductorios, más orientados a contenidos específicos o generales, vocacionales y profesionales, habilidades básicas de lectura-escritura y matemáticas, etc.). Estos tipos y modalidades que se perpetuaron en el tiempo,

76 La matrícula universitaria en 1980 era de 388.101 y pasó en 1985 a 595.543 (Fuente: PMSIU, cita de Fernández Lamarra, 2003: 4).

cristalizando y legitimando en algunos casos mecanismos de selección “implícitos”, fueron respuestas de compromiso frente a la explosión matricular. En definitiva, el problema del acceso es quizás el más representativo de las nuevas y contradictorias demandas hacia la universidad entre el imperativo de ampliar el acceso y la necesidad de planificación de la oferta académica de carreras, o como se formulará más adelante, entre democratización, calidad y pertinencia (Buchbinder y Marquina, 2008).

Otro de los desafíos de la universidad a comienzos de los ochenta fue la problemática del gobierno y coordinación del sistema, cuyos debates y controversias se proyectan hasta nuestros días. Como analizamos antes, la propuesta de normalización conllevaba un proceso de restauración de los principios reformistas (cogobierno y autonomía), el cual suponía, por un lado, la autolimitación estatal para impulsar acciones y políticas para el sector y, por otro, desplazaba hacia las universidades la responsabilidad de su regeneración institucional y renovación académica. Esta propuesta plantea un tipo de relación entre Estado y universidad que podríamos caracterizar de “radial”, donde cada institución se vincula directa y exclusivamente con la instancia estatal, tal como aconteció en el período posperonista cuando había sólo ocho universidades nacionales.

Para 1986 las universidades habían conformado un heterogéneo conglomerado de veintiséis instituciones públicas y veintiuna instituciones privadas que ponía en primer plano la necesidad de coordinación y nuevos mecanismos de gobierno, los cuales a su vez generaban tensiones con la fuerte apuesta a la autorregulación institucional contenida en la propuesta normalizadora. En este sentido, la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por Decreto presidencial 246 en diciembre de 1985 constituye un punto de inflexión en las formas de vinculación Estado-universidad que, si bien tiene antecedentes en las décadas del sesenta, esta nueva versión expresa claramente la voluntad del gobierno de construir una representación orgánica de las universidades para la coordinación de acciones con los distintos niveles y

jurisdicciones como también las relaciones con los órganos públicos y privados. De tal manera, la normativa establece funciones para el nuevo organismo, pero marca la adhesión *voluntaria* de las instituciones y la necesidad de elaborar su propio estatuto de funcionamiento (Erreguerena, 2020).

Con el regreso de la democracia, la universidad tuvo como desafío restituir la investigación científica a la vida académica. La “refundación” de la universidad exigió entonces la creación de programas vinculados a proyectos y otorgamiento de becas destinadas a esta área. Es decir, comienza un proceso que busca restablecer los vínculos entre investigación y academia (Albornoz y Gordon, 2011; Vasen, 2013). Para ello, se construyó un marco normativo dirigido a consolidar una política científica dentro de las estructuras universitarias. Los años en dictadura habían profundizado la brecha entre el campo universitario y el científico. Las universidades no sólo sufrieron las expulsiones y cesantías de sus recursos humanos, sino además una política de transferencia de capitales de la universidad al Conicet (Albornoz, 2016; Beker- man, 2009). El retorno de la democracia visibilizó este traslado de inversión en materia científica al exponer el cierre progresivo que tuvieron los institutos universitarios. En cambio, durante el período militar, el Conicet se caracterizó por un crecimiento de centros e institutos que evidencian cómo este organismo terminó por centralizar la actividad científica. Ahora bien, el proceso normalizador en un primer momento se focalizó en la restauración de los órganos de gobiernos y en la construcción de un marco normativo. Sin embargo, al transcurrir los años fue fundamental recomponer la actividad científica como política pública; y en ese sentido, dinamizar con programas concretos de incentivos la investigación universitaria.

A modo de conclusiones

Retomando una mirada panorámica de la etapa de “normalización universitaria” y de estos primeros años de reconstrucción de la vida institucional y sociabilidad académica, podemos

caracterizarlos como un período que condensa muy claramente las tensiones que atravesó el retorno de la democracia, entre el optimismo inicial que alimentaba amplias expectativas de cambio y las limitaciones económico-financieras pero también político-institucionales que revelan las ideas fuerza y estrategia que orientaron la propuesta de reconfiguración del campo universitario.

Así, la premisa de que el retorno a la tradición reformista expresada en la más completa autonomía y cogobierno tripartito garantizaba *per se* la regeneración institucional y académica de las universidades, supuso la autolimitación del Estado para intervenir en este sector y delegar esta responsabilidad en las propias instituciones. Ciertamente, la coordinación política entre el Ministerio de Educación, los rectores normalizadores, el partido radical en el Congreso y la conducción del movimiento estudiantil permitió la sanción de la Ley de Normalización e iniciar su implementación, aunque como analizamos anteriormente este período estará atravesado por controversias entre visiones diferentes sobre la etapa que se abría para la universidad.

En este sentido, el debate parlamentario mostró las tensiones alrededor del modelo académico puestas de manifiesto en las diferentes valoraciones sobre la experiencia de la universidad en las décadas de 1960 y 1970. Para el justicialismo, la recomposición institucional debía tomar como marco jurídico la Ley 20564 sancionada en 1974. En cambio, el oficialismo consideró que la misma no representaba el espíritu democrático ni respetaba principios claves de autonomía y militancia estudiantil. De igual forma, el debate parlamentario visibilizó las diferencias respecto a los mecanismos propuestos para la revisión de los concursos efectuados en dictadura, donde nuevamente primaría el criterio de que fueran las propias universidades las encargadas de diseñar sus políticas de restitución y reincorporación docente-estudiantil.

A su vez, la dinámica de implementación de la normalización universitaria nos revela otro aspecto importante de esta etapa que remite a la heterogeneidad del proceso y al peso de las

particularidades de cada universidad. Así, la resolución tomada sobre los concursos delinearía la nueva morfología del claustro docente como así también de los grupos político-académicos y sus intereses científico-profesionales que están en la base de las continuidades y/o discontinuidades con las estructuras académicas de la dictadura en cada carrera/disciplina, facultad y universidad.

Pero el desafío de la universidad de los primeros años del retorno a la democracia no sólo consistía en la tarea de regeneración institucional sino también de dar respuestas a las nuevas y viejas funciones, esto es, las tensiones entre demandas y necesidades contradictorias. Las políticas diseñadas en torno a la matrícula y el acceso, el perfil del egresado y la investigación universitaria respondieron a la forma en que cada universidad definió sus procesos de democratización externa e interna.

Por último, un balance de este período no puede dejar de mencionar los fuertes condicionantes, empezando por la herencia del régimen militar de “vaciamiento” de recursos humanos y de atraso académico-científico, que se sumaba a las limitaciones financieras del nuevo gobierno. Pero este análisis no sería completo sin señalar otro condicionante que remite a los límites de la normalización como propuesta de regeneración institucional que se manifiestan en el carácter heterogéneo, restringido e inconcluso en algunos casos de agenda de renovación académica.

Referencias bibliográficas

Albornoz, M. (2016). La gestión, entre la teoría y la experiencia. *Ciencia e Investigación. Reseñas*, tomo 4, (2).

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: Madrid.

- Bekerman, F. (2009). El campo científico argentino en los años de plomo: desplazamiento y reorientación de los recursos. *Sociohistórica*, (26), pp. 151-166.
- Bertoni, M. L. y Cano, D. (1990). La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas. *Propuesta Educativa*, año 2, (2), pp. 11-24.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: UNGS.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Chiroleu, A. (1999). *La política universitaria de Alfonsín a Menem: entre la democracia y la equidad*. Revista del IICE, (15), pp. 21-32.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (orgs.) (2012). *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS - IEC/CONADU.
- Erreguerena, F. (2020). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en la recuperación democrática argentina: el surgimiento del poder rectoral y la consolidación de una autonomía fragmentada. *Iberoamericana*, XX(75), pp. 181-203.
- Garatte, L. (2008). Grupos académicos y cambios curriculares durante la normalización universitaria en Argentina 1983-1986. Tesis de Maestría. FLACSO, Sede Académica Argentina, Buenos Aires, <http://flacsoandes.org>, 6/1/2013.
- (2009). La normalización universitaria en la Universidad Nacional de La Plata en el contexto de la transición democrática. En C. Mazzola, M. Marquina y G. Soprano (comps.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: UNGS - UNSL - Prometeo.
- (2015). Dirigentes radicales y grupos académicos de Ciencias de la Educación durante la “normalización” de la Universidad Nacional de La Plata (1983-1986). *Sociohistórica*, (36). En Memoria Académica. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7051/pr.7051.pdf.
- Halperín Donghi, T. (1994) *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel.
- Krotsch, P. y De Lella, C. (1989). *Congreso Pedagógico Nacional. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana/IDEAS.
- Lazzaro Jam, S. (2016). La “normalización” democrática en la Universidad Nacional de Cuyo: alcances y límites de una renovación académica. *Revista IRICE*, (30), pp. 125-151.
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1995). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995. El papel del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación. *Revista del IICE*, año 4, (7), pp. 47-57.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2004). *La dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.) (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4. Buenos Aires: Paidós.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Paviglianiti, N. (1988). Diagnóstico de la administración central de la educación. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Pessacq, R. A. y Fernández Cortés, S. (1987). *La normalización de la Universidad Nacional de La Plata: 1983-1986*. La Plata: UNLP.

Pugliese, J. C. (2015). La democratización de la universidad: desde la normalización a la calidad, un camino en expansión. En N. Mainero y C. Mazzola (comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sigal, V. (1995). *El acceso a la Educación Superior. Serie Estudios y Propuestas*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Stubrin, A.

(2001). La política de partidos y las universidades públicas en Argentina, 1983-2000. *Repensando la Educación Superior*. Rosario: UNR Editora.

(2015). Panorama comparativo entre las políticas universitarias en la Argentina durante el período democrático. En N. Mainero y C. Mazzola (comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Suriano, J. (comp.) (2005). *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Nueva Historia Argentina, tomo X. Buenos Aires: Sudamericana.

Suasnábar, C.

(2013). Las políticas universitarias en 30 años de democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. *Dossier Argentina: 30 años de democracia, Observatorio Latinoamericano*, coordinado por Mara Burkart y Matías Giletti, (12), pp. 361-370.

(2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista *Propuesta Educativa*. *Propuesta Educativa*, año 27, 2(50), pp. 39-62.

Vasen, F. (2013). Recuperación democrática, autonomía universitaria e investigación científica. Las motivaciones para el surgimiento de una política institucional de ciencia y tecnología en la UBA (1983-1990). *XIV Jornadas Interescue-*

las/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Vior, S. (1990). La universidad argentina, 1983/1987. En M. L. Franco y D. Zibas (orgs.), *Final do século. Desafios da educação na América Latina*. San Pablo: Cortez Editora.

Zanetto, R. L. (2013). Normalización universitaria en la Universidad Nacional del Sur. Reincorporaciones docentes en el Departamento de Humanidades. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Fuentes

Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados. *Acta de sesiones: 7° reunión, 5° sesión extraordinaria, enero 11 de 1984*.

Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados. *Acta de sesiones: 9° reunión, 7° sesión ordinaria, junio 13 y 14 de 1984*.

LAS REFORMAS NEOLIBERALES
DE LOS NOVENTA Y SU IMPACTO
EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA
Y SUS TRADICIONES INSTITUCIONALES



Gobiernos, Banco Mundial y universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina⁷⁷

Nicolás Bentancur*

1. El panorama universitario que presenta América Latina a principios del siglo XXI sería difícilmente reconocible para un observador de tan sólo veinte años atrás. Aunque con variantes según el país que visite, hoy se encontraría con universidades públicas que compiten entre sí y con otras instituciones por contratos y estudiantes, vendiendo conocimiento aplicado y cursos a la medida de las necesidades de sus “clientes”. Anotaría que las instituciones son evaluadas por los gobiernos, y frecuentemente reciben recursos adicionales según su adecuación a los criterios fijados políticamente y a sus resultados. Probablemente repararía en que sus docentes perciben remuneraciones dispares y variables, aun cuando sus antecedentes académicos sean similares, y que orientan sus actividades de acuerdo a un menú de prioridades fijado externamente. A su vez, advertiría la presencia de una multiplicidad de nuevos organismos estatales destinados a dirigir y regular el sector, y la continua expansión de un sistema de instituciones privadas muy desiguales, que en varios países atienden a más estudiantes que el mismo sistema público.

Este nuevo escenario no surgió de manera espontánea, sino como resultado de un set de políticas impulsadas desde los gobiernos nacionales hacia los sistemas universitarios en la década pasada. Entre ellas: la creación de organismos estatales que coordinan los sistemas, generalmente en la órbita de los Ministerios de Educación, y con competencias de evaluación, acreditación y financiamiento; la descentralización y desregulación de las universidades públicas; la sofisticación y diversificación de las modalidades de financiamiento público; la imposición o creación de incentivos para que las universidades capturen recursos privados; la evaluación estatal de las instituciones públicas de educación superior; la puesta en práctica de distintas modalidades de incentivos salariales para los académicos; y el aliento a la expansión del sector universitario privado (Bentancur, 2000). En buena medida, las universidades se han transformado porque así lo han querido los gobiernos.

Significativamente, en el cambio en el enfoque de las políticas antes aludido pueden identificarse regularidades consistentes en América Latina, en una triple dimensión: temporal, en cuanto su diseño e implementación comienzan en la segunda mitad de la década de 1980 y se extienden hasta la fecha; instrumental, por cuanto se reiteran en los distintos países los

⁷⁷ Este artículo fue publicado por primera vez en *Pensamiento Universitario*, nro. 11, pp. 7-15, 2004.

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster y licenciado en Ciencia Política y abogado por la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR). Se desempeña como profesor titular (grado 5) en régimen de dedicación total en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de esa universidad e integra el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel II). Es docente de grado y posgrado, dictando regularmente cursos sobre políticas públicas y políticas educativas, temáticas en las que es autor de múltiples publicaciones, en el país y en el exterior. Ha sido director del Instituto de Ciencia Política y coordinador académico de la Maestría en Ciencia Política de la UDELAR. Actualmente se desempeña como coordinador del Área de Investigación en Estado y Políticas Públicas del Departamento de Ciencia Política de la UDELAR y es cocoordinador del Grupo de Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

mismos expedientes operativos; y teleológica, en virtud de que parece existir una lógica subyacente a la interna de cada una de las políticas nacionales que les otorga coherencia y sentido —dirección—, y que a su vez las identifica con otros procesos de la región. Luego de este aserto, forzosamente surge la pregunta: ¿a qué se debe esa relativa identidad en las innovaciones de las políticas públicas hacia el sector terciario en los diversos países de Latinoamérica?

2. A nuestro juicio, dos son los factores que han determinado la homogeneidad de las reformas universitarias de los años noventa. Uno corresponde al marco más general de las transformaciones experimentadas en el período por los aparatos estatales, que por un lado se han amputado de competencias en beneficio de los actores privados y por otro han rediseñado las actividades remanentes en su seno. Naturalmente, este ambicioso proceso de desguace y posterior reestructura de toda la función pública, tributario de la sustitución de los Estados de bienestar y de la organización burocrático-weberiana por las concepciones neogerencialistas asociadas al neoliberalismo (“Nuevo Gerenciamiento Público”), no podía dejar de operar sobre el sistema universitario (Hood 1991; OCDE, 1995).⁷⁸ El segundo factor que ha justificado las reformas es la actuación del Banco Mundial en el campo de la educación superior de América Latina durante el mismo período, cuyo protagonismo ha sido destacado en múltiples análisis (Aboites, 1995; Cano, 1998; Kent, 1995; Schugurensky, 1998; Sguissardi, 1998). Desde el frecuentemente citado documento “Lecciones desde la experiencia” (Banco Mundial, 1993), que tiene como antecedentes a investigaciones encargadas por el propio Banco (Albrecht y Zidderman, 1992; Winkler, 1990), este organismo ha promovido y financiado la remodelación de los sistemas universitarios de la región, mediante convenios celebrados con la mayor parte de los gobiernos nacionales.

Es particularmente significativo —y obviamente, no casual— que haya existido una afinada sintonía entre estos dos factores causales, al punto que las recomendaciones de políticas de la institución financiera parecen interpretar e instrumentar eficientemente las tendencias dominantes de reforma del Estado para un sector tan particular como el universitario. Es así que forman un todo homogéneo, que se expresa en los instrumentos de políticas citados en el numeral anterior, cuya configuración deseable se especifica a continuación:

- a) mayor protagonismo de gobiernos y mercados en la coordinación del sistema, en desmedro de la autonomía sustantiva de las propias instituciones;
- b) propensión a la desregulación administrativa y a la descentralización territorial;
- c) reversión de la tendencia expansiva del presupuesto universitario;
- d) mayor incidencia de fondos estatales condicionados, o asignados mediante fórmulas, en el financiamiento global;
- e) reducción del peso del presupuesto universitario en el gasto educativo total;
- f) imposición de costos a los estudiantes (aranceles u otras contribuciones);
- g) incremento de los recursos extrapresupuestales derivados de la venta de servicios a empresas (transferencia tecnológica, asesoramiento técnico, cursos a demanda, etc.);
- h) implantación de sistemas de evaluación de las universidades públicas por organismos estatales especializados;
- i) establecimiento de sistemas económicos de incentivos a los docentes, por fuera de la carrera académica;
- j) promoción del sector universitario privado, facilitando la constitución de instituciones y programas;

⁷⁸ Describimos este proceso —del Estado “proveedor” al Estado “gerente” — en el nro. 9 de *Pensamiento Universitario* (Bentancur, 2001).

k) aliento a la expansión de la matrícula privada; y

l) introducción de programas de financiamiento público de instituciones universitarias privadas.

3. Transcurridos ya varios años desde la proposición de estas políticas, nos hallamos en condiciones de evaluar en qué medida se implantaron efectivamente en la región; esto es, hasta qué punto el paradigma gerencialista operacionalizado por el Banco Mundial im-

plicó una reformulación de porte en los sistemas universitarios latinoamericanos. Con ese propósito relevamos las políticas llevadas adelante por los gobiernos de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) en la década pasada, correlacionando las reformas propugnadas (“valores esperados”) con las que llegaron a materializarse. Ese cotejo se plasma en la tabla que figura a continuación.⁷⁹

79 Las variables y escala de valores aplicadas en la tabla comparativa se explicitan en el Anexo de este artículo.

Tabla 1
Políticas universitarias aplicadas en la década de 1990

	Coordinación y regulación		Financiamiento					(h) Evaluación de universidades públicas	(i) Incentivos a docentes	Privatización			Co-rresp. con valores esperados	Co-rresp. ajustada
	(a) Coordinación	(b) Desregulación / descentralización	(c) Presupuesto s/ PBI (evolución)	(d) Recursos condicionados (incidencia)	(e) % s/ presupuesto educativo (evolución)	(f) Arancel estudiantil Ens. grado	(g) Aportes privados (incidencia)			(j) Procedimientos rigurosos de acredit. privadas	((k) % Matríc. privada	(l) Financ. público a inst. privadas		
Argentina	Gobierno	Sí	Alza	Alta	Igual	No	Media	Sí	Sí	Sí	Media	No	8/12	0/12
Brasil	Gobierno / Universidad	Sí	Baja	Media	Baja	No	Baja	Sí	Sí	No	Alta	Sí	10/12	1/12
Chile	Mercado	Sí	Alza	Muy alta	Baja	Sí	Alta	Sí	Sí	Sí	Alta	Sí	10/12	1/12
México	Gobierno / Universidad	Sí	Alza	Media	Igual	Sí	Media	Sí	Sí	No	Alta	Sí	10/12	0/12
Uruguay	Universidad	Sí	Igual	Baja	Baja	No	Media	No	Sí	No	Baja	No	6/12	6/12
Valores esperados	No sólo Universidad	Sí	Baja / Igual	Media / Alta / Muy alta	Baja	Sí	Media / Alta	Sí	Sí	No		Media / Alta	Sí	

3.1. De una primera aproximación a los datos consignados en la tabla precedente, surgen claramente dos configuraciones de políticas: una, más extendida, perteneciente a Argentina, Brasil, Chile y México; la otra, a Uruguay. Analizaremos a ambas por su orden.

3.1.1. En los cuatro primeros sistemas universitarios señalados, se exhibe un nivel de coincidencia relativamente alto entre las políticas ejecutadas, por un lado, y las postuladas por el paradigma de reforma gerencialista del Estado y el Banco Mundial, por otro. De los doce valores “esperados” en otras tantas líneas de políticas, se constata la presencia de diez en Chile, México y Brasil, y de ocho en Argentina.

Pero si reparamos con más detenimiento en algunas de las variables cuyos valores se apartan de los esperados para estos países, concluiremos en que la correspondencia es aún mayor. En primer lugar, la gratuidad de la enseñanza superior (variable “f”) tanto en Argentina como en Brasil se debe más a la voluntad de las instituciones universitarias y a las prescripciones constitucionales que a las políticas de gobierno.⁸⁰ En cuanto a los procedimientos para la acreditación de universidades privadas (variable “j”), la rigurosidad que se reconoce en Argentina y Chile es muy tardía, y sucede a largos años de permisividad, en la década del ochenta en este último país y hasta mediados de la década de nuestra investigación en Argentina. Por tanto, este impulso en la acreditación aparece más bien como un remedo a una política de expansión indiscriminada precedente, que ya ha producido sus efectos reconfigurando a estos sistemas. Si se aceptan estas precisiones, las políticas gubernamentales en Argentina, Brasil y México exhibirían diez correspondencias sobre doce posibles con

respecto al catálogo imperante en materia de reformas universitarias, en tanto Chile y Brasil encarnarían casi a la perfección estas tendencias (once sobre doce).

3.1.2. Por su parte, Uruguay aparenta ser el “caso desviado” de los países estudiados, mostrando una recepción acotada de los repertorios del “Nuevo Gerenciamiento Público” y del Banco Mundial: seis sobre doce.⁸¹ Pero este ajuste no afecta el juicio precedente. La explicación de la asimetría deriva del limitado repertorio de medidas (básicamente, reducción presupuestal y promoción del sector privado) impulsadas por gobiernos por lo general omisos en esta área. La desviación del caso uruguayo no lo constituye en un experimento alternativo de políticas: las iniciativas originadas desde el Estado, unas efectivamente implementadas y otras no, son de cuño ortodoxo. Más bien, su singularidad se debe al empantanamiento en una matriz tradicional de administración “benevolente” ya agotada, sin que se procese el trasiego a una forma distinta de relacionamiento entre el poder político y las universidades. La existencia de una única universidad pública —la Universidad de la República—, y las reducidas dimensiones de la plaza universitaria nacional, son otros hilos explicativos de las peculiaridades del sistema uruguayo.

3.2. De una mirada transversal, que apunta no ya a las configuraciones nacionales sino a las políticas efectivamente implementadas, surge una primera constatación que desafía a los supuestos previos: en términos constantes, los fondos públicos vertidos a las universidades se han incrementado en los años noventa en tres de los cinco sistemas relevados (Argentina, Chile y México). Se pueden esbozar varias razones que ayudan a explicar esta expansión

80 En Argentina, la Ley de Educación Superior abrió una puerta para la imposición de matrícula a los estudiantes; en Brasil, esa intención frecuentemente se asigna a los decisores en Brasilia, si bien nunca se propuso formalmente una reforma constitucional que la habilitara.

81 Eventualmente, las coincidencias podrían ascender a ocho si se consideran los intentos oficiales de imponer una matrícula estudiantil y el incremento del número de estudiantes en instituciones privadas, aun así por debajo de la barrera del 10%.

financiera, inesperada teniendo en cuenta las fuentes que inspiran las transformaciones en curso, y raramente reflejada como tendencia en la bibliografía especializada. En primer término, en estos países los años previos al comienzo de nuestra serie coinciden con cotas muy bajas en los aportes estatales, por lo que la recuperación posterior implicaría en realidad el retorno a valores históricos. Una segunda consideración es de naturaleza estratégica: la mayor inversión estatal apuntó a reformas estructurales del sistema, que en un mediano plazo podrían reportar ahorros para el fisco. Esta valoración “en dos tiempos” no es ajena a las reformas de otras políticas públicas; típicamente, las del sistema de seguridad social. De ser válida esta conjetura, las políticas implementadas no habrían desplegado aún todos sus efectos, y por tanto habría que aguardar algunos años más para ponderar, en una serie más larga, la evolución del presupuesto sectorial. Por último, también deben contemplarse las dificultades adicionales que depara a los gobiernos la constricción de los recursos universitarios, por las palancas institucionales de defensa con que cuentan los centros autónomos y el grado de movilización y participación en el sistema político de los distintos actores que los integran.

Los argumentos precedentes otorgan un contexto de sentido a la expansión del gasto público en educación superior, pero no inhiben la validez de la premisa originaria: aun en años de restricción del aparato estatal en América Latina, varios gobiernos canalizaron mayores recursos al sector. De última, esos proyectos minimalistas parecen convivir con esquemas de organización y desarrollo nacionales que no pueden prescindir de las funciones que cumplen las universidades públicas, aunque pretendan operar modificando sus lógicas de funcionamiento y gestión.

Por otra parte, ese incremento del presupuesto universitario no se reflejó en su incidencia en el financiamiento general del sistema educativo (variable “e”). En ningún caso su peso relativo fue mayor que el registrado a fines de los ochenta: en tres unidades de análisis

descendió y sólo en dos se mantuvo relativamente constante; en este sentido, las políticas se acompasaron, en trazos generales, con las recomendaciones bancomundialistas. Esto se explica porque los países de nuestro estudio encararon durante la década del noventa reformas en las ramas básicas de la educación, con el consiguiente refuerzo de rubros financieros. Por tanto, las asignaciones al sector terciario acompañaron, con cierto retraso, esta expansión.

Para finalizar este ítem destinado a los aspectos financieros, es del caso remarcar la destacada incidencia de los recursos condicionados (“d”) y, en menor medida, de los aportes privados (“g”) en el presupuesto universitario. Más allá del porcentaje que representan, su importancia creciente se evidencia en su rápido desarrollo, desde niveles muy bajos en las décadas anteriores, y en su carácter extraordinario, que facilita su canalización a rubros que por lo general están escasamente atendidos en los presupuestos fijos de las instituciones (inversiones, infraestructura, etc.).

3.3. En cuanto a la coordinación y regulación del sistema (variables “a” y “b”), los tránsitos más evidentes son el creciente protagonismo de los gobiernos en el manejo de sus líneas estratégicas y la delegación de atribuciones procedimentales a las instituciones, especialmente en lo que hace a las condiciones de trabajo de su personal y a la gestión administrativa. La radicalidad del sistema chileno, en cambio, se expresa en el rol orientador asignado a la oferta y la demanda de educación superior, y en ciertas prácticas correctivas de las fallas de mercado que ha comenzado a desarrollar el gobierno en los últimos años. Por último, en Uruguay la desregulación no responde a una política reciente sino a un rasgo estructural de la universidad pública de larga data, que explica su protagonismo en un escenario con escasa presencia gubernamental.

3.4. La extensión de los sistemas de evaluación de las universidades públicas (variable “h”) indica que, en cierta forma, el propio Estado se coloca bajo sospecha. La multiplicación del

número de universidades públicas desde los años sesenta y su extensión a todas las regiones de los territorios nacionales configuraron subsistemas públicos de disímiles niveles de calidad, que han requerido de la intervención del centro orgánico para asegurar ciertos estándares compartidos. Obviamente, esta no ha sido la única finalidad de la instauración de procedimientos de evaluación estatal. Frecuentemente, los gobiernos nacionales o federales han procurado instituir mediante este expediente un mecanismo de incidencia efectiva sobre el accionar de instituciones autónomas del poder político, y en ocasiones dependientes de otros niveles de la organización nacional (Estados).

De las experiencias relevadas, dimana un giro desde procedimientos de evaluación comprehensivos de distintos niveles y funciones académicas a otros centrados en algunos productos básicos de las instituciones. Así, la evaluación de los egresados adquiere progresivamente más importancia en países como México y Brasil, en desmedro de sistemas previos más ambiciosos.

Pero aún con estos desarrollos, el rol estratégico de los sistemas de evaluación institucional no debe sobredimensionarse. A su costado —y en ocasiones por debajo de ellos— los viejos canales de negociación política vis a vis entre los gobiernos y las universidades públicas todavía subsisten y contribuyen a explicar los contenidos, alcances y frenos de muchas de las políticas sectoriales.

3.5. Como se ha señalado, las mismas intenciones de supervisión y verificación del desarrollo académico aplicadas a las instituciones se trasladaron al nivel micro, poniendo la lupa sobre el desempeño de sus docentes. Es así que en todos los sistemas analizados se han introducido fórmulas de estímulo a través de partidas salariales, que recompensan prácticas variables de país en país: la producción científica de excelencia, las horas efectivas de docencia, etc. Hay dos notas en estos procedimientos que merecen resaltarse: uno, los incentivos frecuentemente se han incorporado como res-

puesta alternativa a demandas corporativas, o en carácter de compensación de pérdidas salariales previas, acotada a ciertos grupos de docentes. Dos, los sistemas de incentivos tienden a constituir carreras funcionales paralelas, premiando comportamientos que se estiman deseables por los gobiernos, y a relegar la importancia de los criterios tradicionales de promoción en esta rama de la administración pública. De esta forma, se ha deshomologado e individualizado la relación funcional universidad-docentes en varios países.

3.6. Las políticas de promoción del subsector privado (variables “j”, “k” y “l”) se desprenden con trazo grueso de la comparación realizada. Sin dudas, ha existido una apuesta al protagonismo de estas instituciones en la absorción de la demanda agregada de educación superior de las últimas décadas, descargando así parte de la presión ejercida sobre los gobiernos para la ampliación de las plazas de los establecimientos públicos.

La principal táctica para promover ese desarrollo fue la práctica del *laissez faire* en la constitución de nuevas instituciones y programas. Recién cuando el sector estaba ya muy extendido y su heterogeneidad desafiaba la credibilidad de las acreditaciones de sus egresados, algunos países introdujeron procedimientos correctores (Argentina, Chile). Otros, en cambio, siguen conviviendo con esa situación (Brasil, México). Como consecuencia, el número de instituciones y programas y el tramo del estudiantado captado por el sector privado llegan a niveles inéditos en el contexto internacional.

Adicionalmente, en algunos casos (Brasil, Chile, México) se han abierto para las universidades privadas determinadas líneas de financiamiento público, con montos todavía poco significativos si se los compara con los entregados a las instituciones estatales. Incluso así, estos apoyos son vitales para la subsistencia de establecimientos y programas. Al tiempo, señalan la apertura de una brecha entre las fronteras de lo público y lo privado, que abonan aquellas concepciones teóricas

que propugnan la subvención de la demanda mediante fondos públicos instrumentados en *vouchers* y mecanismos semejantes.

4. Al inicio de este artículo propusimos que durante la década del noventa las políticas universitarias formuladas por los gobiernos de los países comprendidos han sido básicamente coincidentes, tanto en sus objetivos finalistas como en las herramientas empleadas para materializarlos. En segundo término, hemos tratado de vincular esa transformación radical de los patrones políticos que informan al sistema universitario con un repertorio más general de reforma de la gestión estatal representado por la teoría del Nuevo Gerenciamiento Público, y con las visiones y propuestas para el sector provenientes de un actor del sistema financiero internacional: el Banco Mundial. Luego del análisis comparativo expuesto queda en evidencia la efectiva coincidencia en las líneas de políticas implementadas en las cinco naciones, con la salvaguarda relativa del caso uruguayo.

Se ratifica y explica, así, el panorama que delineábamos al comienzo de este artículo. El nuevo siglo encuentra al sistema universitario regido en forma creciente por el activismo gubernamental y los requerimientos de los sujetos principales de la esfera económica, más aligerado de controles procedimentales pero sujeto en sus tareas cardinales a juicios de valor externos, que determinan crecientemente los recursos financieros disponibles y aún la propia convalidación formal de sus instituciones y programas. Al interior del subsistema público se han desarrollado destrezas y prácticas competitivas propias de los mercados, tanto entre instituciones para la obtención de apoyos estatales y privados, como entre docentes para mejorar su estatus salarial. En su entorno, la descontrolada expansión del tramo privado de la educación superior de años atrás comienza a encontrar diques en el contralor de organismos estatales especializados, al tiempo que se desdibuja, aún tímidamente, la frontera público-privada del sistema. Naturalmente, este escenario de novedades es compartido por estructuras y prácticas tradicionales de las universidades públicas de la

región, desde la autonomía jurídica hasta el cogobierno y la libertad de cátedra, en una convivencia por cierto compleja.

Más allá del juicio que merezcan las reformas implementadas y el cuadro de situación resultante, queda de manifiesto un aspecto que es de por sí relevante, que ya estamos en condiciones de aseverar: las principales orientaciones en las políticas universitarias gubernamentales han respondido hasta aquí a determinantes exógenos, en lo que hace a la influencia del Banco Mundial, y a tendencias más generales de redimensionamiento del Estado, en tanto aplicación de un paradigma concebido para la gestión pública en su conjunto. Ninguno de ellos se compadece con la peculiaridad del objeto de estas políticas. Si bien los sistemas universitarios no pueden abstraerse de corrientes internacionales y del entorno institucional en que se desenvuelven, la aplicación de prescripciones que obvian las características específicas de los espacios de producción y reproducción del conocimiento superior y los rasgos propios de cada país suelen afectar las acumulaciones históricas de cada entramado universitario y generan configuraciones híbridas como la referida en el párrafo anterior. Si bien constatar estos efectos requeriría una indagación específica, es de suponer que —también en este campo— la década del noventa ha dejado sus huellas en la región.

Referencias bibliográficas

- Aboites, H. (1995). Luz en el Monte Tabor: ¿El fin de la experiencia latinoamericana de educación superior? *Universidad Futura*, 6(18).
- Albrecht, D. y Zideman, A. (1992). *Funding Mechanism for Higher Education*. Washington D. C.: World Bank.
- Banco Mundial (1993). *Educación superior. Lecciones desde la experiencia*. Mimeo.
- Bentancur, N. (2000). *Reforma de la gestión pública y políticas universitarias*. Nueva Sociedad, (165).

(2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*, (9).

Cano, D. (1998). Políticas de educação superior em contexto globalizado. En M. Costa Morosini (org.), *Mercosul. Mercosur. Políticas e ações universitárias*. Puerto Alegre: Autores Asociados.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, (69).

Kent, R. (1995). Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la Unesco. *Universidad Futura*, 7(19).

OCDE (1995). *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*. México: OCDE-ANUIES.

Schugurensky, D. (1998). La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo? En A. Alcántara et ál. (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI.

Sguissardi, V. (1998). Políticas de Estado e políticas de educação superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependência. En M. Costa Morosini (org.), *Mercosul. Mercosur. Políticas e ações universitárias*. Puerto Alegre: Autores Asociados.

Winkler, D. R. 1994 [1990]. *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Anexo. Variables y escalas de valores aplicadas en Tabla 1

(a) Coordinación. Se identifica al gobierno, la universidad o el mercado, o a un mix de estos, como la principal fuente de formulación de las políticas universitarias del país y centro de gravedad del sistema.

(b) Desregulación/descentralización. Se asignan valores sí/no según se hayan producido traslados significativos de competencias desde el centro principal de decisión a las universidades, incrementando su autonomía procesal.

(c) Evolución del presupuesto asignado por el gobierno a las universidades públicas, con relación al PBI. Se plasman valores de “alza”, “igual” y “baja”.

(d) Incidencia de los recursos estatales cuya asignación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, o al resultado de la competencia entre instituciones, en el presupuesto total de las universidades. Se aplica la siguiente escala:

Hasta 5%: baja
 Más de 5% y hasta 10%: media
 Más de 10% y hasta 25%: alta
 Más de 25%: muy alta

(e) Evolución del porcentaje del presupuesto educativo total representado por el presupuesto universitario. Los valores posibles son “alza”, “baja” e “igual”. En los casos en que la variación no superó el 2% se registró “igual”, con la intención de que pequeños cambios no afectaran el juicio sobre el proceso verificado.

(f) Imposición de arancel u otras contribuciones económicas a los estudiantes en la enseñanza de grado. Los valores posibles son sí/no. En caso de que algunas universidades públicas lo aplicaran y otras no, se valoró la práctica más extendida.

(g) Incidencia de los aportes privados en el presupuesto universitario. Se consideran principalmente los provenientes de contribuciones estudiantiles y venta de servicios en sentido amplio. La escala utilizada es la siguiente:

Hasta 10%: baja
 Más de 10% y hasta 20%: media
 Más de 20%: alta

(h) Existencia de mecanismos de evaluación estatal de las universidades públicas. Los valores asignados son sí/no.

(i) Existencia de incentivos salariales diferenciados, vinculados al desempeño de los docentes universitarios. Los valores posibles son sí/no.

(j) Aplicación de procedimientos rigurosos para la acreditación de instituciones y programas de instituciones universitarias privadas. Se imputan valores sí/no.

(k) Incidencia de la matrícula universitaria privada en la matrícula total. Se aplicó la escala que se detalla a continuación:

Hasta 10%: baja

Más de 10% y hasta 25%: media

Más de 25%: alta

(l) Existencia de fondos públicos disponibles para universidades privadas. Los valores de esta variable son sí/no.

Universidades nacionales, neoliberalismo y reformas del Estado (1989-1999)

Daniela Atairo*, Antonio Camou y Marcelo Prati*****

Ojalá te toque vivir en tiempos interesantes.

Maldición china

Se ha vuelto ya un lugar común recordar que una nueva agenda universitaria comenzó a instalarse en la región, con fuerza desigual pero sostenida, a comienzos de la década del noventa del siglo pasado. Desde entonces, la abreviada referencia al nuevo Estado evaluador (Neave, 1988) se ha transformado en un modo simple pero eficaz de aludir a una compleja y variada batería de dispositivos de políticas públicas, ligados centralmente al vector de la evaluación y al desarrollo de un conjunto de esquemas de financiamiento condicionado. Estos mecanismos maestros comenzaron a ser utilizados para mediar entre los históricos reclamos de autonomía de las instituciones educativas, las preten-

siones estatales de regulación y las demandas de diferentes sectores sociales sobre la calidad, eficiencia o pertinencia de la educación superior. Esta historia ha sido contada muchas veces y no reclamaremos originalidad en nuestro *racconto*; en todo caso, nos interesa puntualizar tres cuestiones —hasta cierto punto paradójicas— que serán hilos conductores del recorrido que encaramos a continuación.

En primer lugar, la discusión en torno al llamado *Estado evaluador* se da al interior de un debate más amplio y más intrincado, conformado por el tránsito entre las llamadas reformas de “primera” y “segunda” generación, en las que asoman una serie de tensiones, entre las que destacamos una: la misma agenda “neoliberal” que publicitaba un “achicamiento” general del Estado requería, a la vez, de fortalezas políticas, institucionales, técnicas y administrativas de

* Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Obtuvo una Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación (2007) y el Doctorado en Ciencias Sociales (2015) en FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Ciencias de la Educación (FAHCE-UNLP). Ha publicado *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina* (ANUIES, 2016) y en coautoría con Adrián Acosta Silva, Antonio Camou (y los ganadores del Premio Pedro Krotsch, edición 2014) *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe* (CLACSO, 2015), entre otros capítulos y artículos en revistas nacionales.

** Profesor en Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP. Obtuvo una maestría en Ciencias Sociales (1992) y el Doctorado con Especialización en Ciencia Política en FLACSO (Sede Académica de México, 1997). En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Sociología (FaHCE-UNLP). Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. Desde 2013 es vicedirector del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), instituto de doble dependencia UNLP-Conicet.

*** Profesor de Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP, magíster en Ciencia Política y Sociología y doctor en Ciencias Sociales por FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y del Departamento de Sociología (FaHCE-UNLP). Ha publicado como coordinador, en colaboración con Pedro Krotsch y Antonio Camou, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007), y como editor, con Pedro Krotsch como organizador, *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (2002). Su actividad de docencia e investigación se orienta hacia la epistemología y la metodología de las ciencias sociales y hacia las políticas universitarias.

esos mismos Estados a la hora de garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados y de las instituciones regulatorias.

En segundo lugar, lejos de presentar un relato lineal, con cortes abruptos de perfiles uniformes, el nuestro será un recorrido algo más sinuoso, que presta atención a los antecedentes de las políticas de los noventa generadas durante el tramo final de la década previa, pero que también puntualiza —sin poder profundizar en ellos en esta ocasión— los vaivenes de diferentes gestiones dentro de un gobierno que no tuvo una estrategia invariable para relacionarse con las universidades desde principio al fin.

En tercer lugar, a lo largo de estas notas (así como en otros trabajos precedentes) seguimos de cerca las contribuciones de Pedro Krotsch, en particular una cierta mirada *política* sobre la relación entre Estado, actores e instituciones universitarias, que hace hincapié sobre los modos de construcción, distribución y ejercicio de las relaciones entre poder y saber en nuestras sociedades (Krotsch, 1993 y 2001). En este marco, una noción como la de “configuración universitaria” —propuesta por Christine Musselin— es utilizada para designar “el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funcionan el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos, el estilo de conducción adoptado por la tutela y los modos de regulación internos de las disciplinas”. En otros términos, el concepto sirve para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gubernamentales, ministeriales y otras) y la profesión universitaria. Desde esta visión, se desprende que ninguna de las tres formas de acción colectiva puede ser analizada en forma completamente independiente de las otras dos: “Ni las universidades, ni la tutela, ni la profesión universitaria son espacios de interacción autónomos”, pues cada una tiene sentido “en el marco mayor de las interdependencias que las unen” (Musselin, 2001). En tal sentido, los aportes de la académica francesa pueden ser fructíferamente vinculados con las investigaciones de Acosta Silva (2000 y 2006) en torno a los “ensamblajes conflictivos” en los procesos de cambio institucional complejo en

las universidades latinoamericanas. De acuerdo con el investigador mexicano, “los procesos de reforma de las universidades públicas [...] son productos de *ensamblajes conflictivos* entre las políticas federales dirigidas hacia ese sector de la educación superior y las estrategias de cambio impulsadas por las élites dirigentes de las universidades” (Acosta Silva, 2000: 33). Tomando libremente ambas nociones como pivote analítico, en la última parte del trabajo ilustramos con dos políticas específicas de este período —el Programa de Incentivos y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)— el modo en que estas iniciativas operadas “desde arriba” se articularon con una variada gama de demandas, adopciones, resistencias o adaptaciones “desde abajo”.

El resultado de este itinerario nos permite reconstruir una trama política e institucional peculiar, y vuelve a recordarnos que —con diferencias más marcadas que en otros campos— las políticas universitarias raramente son las que se “deciden” sino las que efectivamente se “implementan”, y que entre unas y otras la mediación de la autonomía institucional marca siempre una diferencia significativa.

¿El momento neoliberal?

Afirmar que el decenio menemista fue una década “neoliberal” es en parte cierto pero parcialmente erróneo o, en todo caso, incompleto. Todo depende del modo en el que empleemos una etiqueta que se ha convertido en un auténtico “cajón de sastre”, y que a menudo se utiliza como una calificación más emparentada con la diatriba que con el entendimiento. Pero aun si abandonamos el plano más burdo de la mofa, o del escarnio, no siempre se llega a buen puerto en el análisis. Es habitual confundir, por caso, el neoliberalismo como doctrina y la globalización económica como proceso, que son harinas de costales un tanto diferentes, aunque hermanadas por la coyuntura mundial posterior a la vigencia de las sociedades de bienestar; o es relativamente frecuente utilizar una caracterización muy amplia (cualquier medida de prudencia fiscal se hace acreedora al ignominioso

marbete) o muy estrecha (acotar el término a un conjunto específico de políticas económicas en un momento delimitado de tiempo: el “consenso” de Washington); y lo que suele ser más usual es reducir la complejidad de un sistema de ideas y prácticas —que abarca diferentes dimensiones— a una fórmula simple e imprecisa, cuando no directamente descaminada.⁸²

Tal vez una de las simplificaciones más engañosas sea aquella que nos advierte que el neoliberalismo promueve el “achicamiento de Estado”, en el marco de una generalizada política económica que actualiza los viejos preceptos del *laissez-faire*, a efectos de “agrandar” espontáneamente el mercado. Por el contrario:

El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar el Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los neoliberales necesitan un nuevo Estado. A veces un Estado más fuerte, pero con otros fines (Escalante Gonzalbo, 2016: 21).

De ahí una tensión fundamental que anida en el corazón del ideario neoliberal, pero también en el centro de su práctica política: “mantener un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas” (Anderson, 2003: 11).

En este contexto, creemos que se entienden mejor los debates en torno al Estado que los sectores dominantes —desde los países centrales a los periféricos, desde los *think tanks* empresariales a los organismos multilaterales— mantuvieron entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa del siglo pasado. Ese arco de discusiones, para ponerle dos

hitos emblemáticos, va desde el documento firmado por John Williamson (1990), que encarna los debates en torno a la denominada “primera generación de reformas del Estado” (privatización, desregulación, apertura externa, etc.), hasta las controversias resumidas en el Informe del Banco Mundial *El Estado en un mundo cambiante* (1997), un muestrario de la llamada “segunda generación de reformas”, centradas en los problemas de las capacidades y las calidades institucionales, y donde se destacan los retos provenientes de replantear las relaciones entre las agencias estatales, el mercado y la sociedad civil a través de eficaces y legitimados mecanismos de regulación y *accountability*.

Es precisamente en este espectro de discusiones que cobra un espesor político fundamental entender que también el *Estado evaluador* está atravesado por tensiones y vaivenes análogos. Por un lado, porque la evaluación como principio constituye un sustituto imperfecto —pero un sustituto al fin— del mecanismo de competencia de mercado; por otro, porque esta forma particular de regulación no debe atentar contra la propia dinámica innovadora que impulsa el desarrollo científico y tecnológico desde las universidades (Camou, 2014). Ese difícil punto de equilibrio puede ser leído —en otro plano— como el desafío de “fabricar” una nueva institucionalidad con materiales preexistentes, adaptando un diseño general de políticas a un marco histórico y social concreto, ganando la legitimidad suficiente para ser incorporado como una nueva “cultura” (Camou, 2007).

Por tales razones, lejos de asemejarse a la aplicación mecánica de un hipotético “consenso” o al seguimiento fiel de una receta fijada de antemano, el derrotero que han seguido las políticas de reforma universitaria se produce al interior de un intrincado proceso político, institucional, técnico y administrativo donde intereses e ideas, saberes y poderes, problemas acuciantes y respuestas de coyuntura, se van abriendo paso —al estilo *muddling through* enfatizado hace ya muchos años por Charles Lindblom (1991)— a través de una compleja, incierta y siempre conflictiva realidad. Algo de esta historia queremos recuperar en las páginas que siguen.

82 Afortunadamente contamos con diversos estudios —imposibles de resumir aquí— que nos ayudan a orientarnos en esta selva de dificultades (Anderson, 2003; Harvey, 2007; Laval y Dardot, 2013; Escalante Gonzalbo, 2016).

Las libertades que nos faltan

La salida de la dictadura en 1983 enfrenta al nuevo gobierno constitucional del presidente Alfonsín con enormes desafíos económicos, políticos y sociales. En el caso de las universidades nacionales, las primeras acciones del gobierno estarán orientadas a garantizar la máxima autonomía universitaria, disponiendo, entre otras medidas, la intervención de las instituciones en vistas a su pronta normalización, la derogación de la ley de facto de 1980, el restablecimiento de los estatutos vigentes hasta 1966, la representación estudiantil en los órganos de gobierno, la anulación del cobro de aranceles para la enseñanza y la reincorporación de docentes y no docentes cesanteados. A su vez, las universidades se encargarán de eliminar el grueso de las restricciones al ingreso vigentes durante el gobierno militar: los exámenes eliminatorios y, sobre todo, los “cupos” por carrera.

Tras el triunfo electoral del radicalismo, la gran mayoría de los rectores, y parte muy importante de los representantes de los claustros, eran políticamente cercanos a las nuevas autoridades. Esta situación y la tradicional adhesión de la UCR a los principios de la Reforma Universitaria de 1918, la política del gobierno basada en el máximo respeto y la promoción de la autonomía universitaria llevaron, paradójicamente, a que fuese calificada como una “no política”. No porque el Estado se desentendiera de las universidades, a las cuales financiaba, sino porque se reducía al mínimo la intervención del Poder Ejecutivo y se delegaba en las universidades autogobernadas su coordinación, para lo cual se crea en 1985 el Consejo Universitario Nacional (CIN), integrado libremente por todas las universidades públicas. Hasta cierto punto, había una ingenua presunción de que la antigua normativa traería aparejada —por sí misma— la reproducción de prácticas que en su momento configuraron un período de fuerte florecimiento intelectual y científico de las grandes universidades nacionales. Este imaginario y esa forma de relación entre el Estado y las universidades, que ha sido denominada como *Estado benevolente*

(Brunner, 1990), contrastará fuertemente con el *Estado evaluador* que inspirará las políticas de los ‘90, y será un punto de referencia para muchos de los que resistieron a estas últimas.

Una política en tres tiempos

Para presentar una visión de conjunto sobre la política universitaria argentina durante la década del noventa, recurriremos a una periodización elaborada por Pedro Krotsch, en la que identifica tres fases.⁸³

La primera fase, de 1989 a 1993, es centralmente declarativa y confrontativa, desde el gobierno justicialista hacia las universidades predominantemente radicales, nucleadas en el CIN. En diversas intervenciones públicas el gobierno difundió un severo diagnóstico acerca de la situación de las universidades: baja calidad, ineficiencia e inequidad. Dada la coincidencia de este diagnóstico con el elaborado por el Banco Mundial, al cual recurriría el gobierno solicitando préstamos, Krotsch caracteriza a esta etapa como la construcción de la “agenda educativa promovida por el Banco Mundial para América Latina” (2001: 171).

La segunda fase comienza en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Esta etapa implica una ruptura con el estilo de política anterior, y se basará en un fuerte activismo gubernamental, acompañado de negociación y búsqueda de alianzas con las universidades: “política que se moverá continuamente entre la coerción y la búsqueda de consenso en torno a políticas específicas” (Krotsch, 2001: 173).

Finalmente, con la aprobación de la Ley de Educación Superior 24521 (LES) en 1995, comienza la tercera y última fase, en la que se institucionalizarán las principales políticas sectoriales desplegadas desde 1993.

83 De la muy abundante bibliografía sobre la política universitaria del período, destacamos los análisis abarcativos de Chiroleu (2005) y Chiroleu e Iazetta (2005).

La primera fase de la política universitaria de los noventa se inicia en el contexto de una severísima crisis económica y un programa de estabilización que recién a partir de abril de 1991 logrará resultados visibles. Dicho programa, elaborado en estrecha colaboración con organismos financieros internacionales, implicó una profunda reforma del Estado nacional. Para llevarla adelante en sectores sociales que no serían privatizados (al menos no de manera completa), el gobierno exploró la vía del crédito externo, continuando tratativas con el Banco Mundial iniciadas hacia 1985, y reflatando un incipiente Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRO-NATASS), que entre otros sectores incluía la educación. Una de las líneas del PRONATASS, abocada al tema universitario, era el denominado “Subproyecto 06”: “Fortalecimiento de la gestión y coordinación de la educación superior universitaria”.

Las visitas de misiones del Banco iniciadas a mediados de los ochenta, en las que participaron especialistas argentinos, habían elaborado un conjunto de diagnósticos y propuestas de políticas —que incluían la educación superior— que sería en gran medida compartido y adoptado por las autoridades educativas.⁸⁴ El diagnóstico acerca del sistema universitario era particularmente severo: baja calidad de la enseñanza debida a la obsolescencia del

equipamiento y las bibliotecas; baja tasa de graduación (estimada en el 10%); excesiva duración de la carrera de quienes se graduaban; bajos salarios que impedían retener a los académicos más calificados; edificios deteriorados; inequidad del gasto medida por la subrepresentación de los sectores socialmente más desfavorecidos; superpoblación en algunas carreras (medicina, por ejemplo) que generaba distorsiones en los mercados de trabajo. Estos problemas se atribuían centralmente al uso ineficiente de los recursos aportados por el Estado a las universidades, y a la escasa voluntad y capacidad de estas para complementar dichos aportes mediante la obtención de recursos adicionales, sea vía la venta de servicios, sea vía el cobro de aranceles estudiantiles (Banco Mundial, 1988). Uno de los modos en que el gobierno comunicó a las universidades este diagnóstico y estas propuestas de políticas fue una “carta a los rectores” enviada en febrero de 1990, en la que, en términos inusualmente duros, se las exhortaba a racionalizar el gasto mediante la limitación del número de ingresantes según sus capacidades, obtener recursos adicionales mediante el cobro de aranceles a los estudiantes, mejorar la equidad destinando parte de los fondos adicionales a becas. Esta exhortación, que apelaba a la voluntad de las universidades en el ejercicio de su autonomía, se acompañaba de la “advertencia” de recurrir a la potestad del gobierno en caso de faltar esa voluntad (MEJ-SCECC, 1990).

Dada la reacción generada en los destinatarios de la carta y el contexto de continuada crisis económica y numerosas huelgas universitarias, este pico de beligerancia no fue sostenido por el gobierno, que meses después impulsó la “paz” mediante la firma de un “Protocolo de la Concertación Universitaria” (junio de 1990). En este acuerdo, el gobierno se comprometía a reforzar el presupuesto universitario, y las universidades, a continuar racionalizando su organización y a optimizar el uso de sus recursos, así como a “establecer mecanismos de evaluación de sus rendimientos para mejorar la calidad del sistema”; esta última cuestión se instalará con fuerza desde entonces.

84 La referencia citada de Krottsch en cuanto a la instalación de la agenda del Banco Mundial debería ser entendida en sentido amplio. Adoptar esa agenda facilitaba el otorgamiento de préstamos, pero los diagnósticos y las medidas propuestas eran desde mucho tiempo atrás defendidas por sectores autóctonos “economicistas” del ámbito de la educación, entre ellos parte importante de las autoridades del sector: se trataba más de una sintonía de ideas que de una imposición. Más allá de los cambios en el estilo de políticas de las tres fases que analizamos, en todo el período 1989-1999 son muy claras las coincidencias entre los informes del Banco Mundial y el gobierno nacional en torno a la cuestión universitaria, como se puede observar comparando, entre otros, los siguientes documentos: Banco Mundial (1988), MEJ-SCECC (1990), MCyE-SPU (1993), Banco Mundial (1995) y MCyE-SPU (1996).

Con la firma del “Protocolo”, sobrevino un tiempo de relativa calma, lo que no implicará inacción. Por un lado, entre 1989 y 1995 se crearon 9 universidades nacionales y fueron autorizadas 21 universidades privadas. Por el otro, después de 1989 el gobierno realizó cambios en la coordinación del PRONATASS, y los nuevos coordinadores del Subproyecto 06 focalizaron su trabajo en la cuestión de la evaluación de la calidad universitaria. Las tareas se iniciaron en agosto de 1991, en contacto frecuente con el CIN, no exento de tensiones, ya que el organismo consideraba al subproyecto una instancia propia de asesoramiento (como hubiera sido antes de 1989), pero esta no era la perspectiva del ministerio. En abril de 1993, el CIN da por finalizada su colaboración con el subproyecto, considerando “no conveniente” la propuesta de evaluación presentada por sus coordinadores. En paralelo, el CIN se ocupó extensamente de la evaluación de la calidad en varios acuerdos plenarios, movilizó a los académicos de sus universidades a estudiar la cuestión y organizó reuniones nacionales en torno al tema.

En consecuencia, en torno a la evaluación quedarán claramente delineadas dos posiciones, la del CIN y la del gobierno nacional (en línea con los resultados del Subproyecto 06). Entre 1991 y 1993, el CIN elaboró una concepción de la evaluación desde la base del sistema universitario, fundada en la plena autonomía. En cambio, en el informe final del Subproyecto 06, junto con la autoevaluación y la evaluación externa a cargo de pares por disciplina, se preveía “una tercera etapa de evaluación de una Comisión de Notables, que incluiría un comité técnico a nivel central” (Carlino y Mollis, 1997: 28). Como señala Krotsch, estas dos posiciones determinaban dos caminos alternativos:

una estratificación descendente o una ascendente en materia de creación de organismos de amortiguación-coordinación. [...] finalmente se impuso la vía estatal o descendente sin que esto suponga que no se hayan incorporado demandas de las universidades públicas y privadas y de otros espacios como el legislativo: esto tuvo que ver con los balances de poder en

la coyuntura, pero también con el problema de cómo construir iniciativas desde la base del sistema (2002: 173).

Las nuevas políticas sectoriales y el Estado evaluador

La segunda fase de la política universitaria comienza en 1993. Estabilizada la situación macroeconómica a partir de 1991 y encaminada la reforma en la educación básica, el gobierno concentra su atención en el nivel superior, creando en el ámbito del ministerio de educación una Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cuyo objetivo principal es diseñar y conducir políticas dirigidas a las universidades. Con el liderazgo protagónico de su primer secretario, el equipo de la SPU desarrollará una tarea prolífica y vertiginosa entre 1993 y 1995. Caracterizaremos brevemente las principales iniciativas:

- Cambios en el *régimen económico-financiero* de las universidades nacionales. Desde 1989, el gobierno se declaró en favor de la autonomía y la autarquía de las universidades (prerrequisitos para la obtención de fondos complementarios). Podemos identificar dos dimensiones centrales de la política de financiamiento universitario en el período (García de Fanelli, 2005). Por un lado, la asignación del presupuesto a las universidades pasa a realizarse desde 1992 mediante una suma global y no mediante partidas específicas según rubro de gasto, otorgándoles un margen mayor para manejar sus recursos, cuestión crucial para que puedan responder a las “señales” que enviará la SPU mediante “programas especiales” que condicionarán la obtención adicional de fondos al cumplimiento de objetivos definidos desde el gobierno. Por otro lado, en la ley de presupuesto para 1995 se establece la descentralización salarial, según la cual las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal.
- Producción y difusión de *información universitaria*. En mayo de 1993 se crea el Sistema de Información Universitaria (SIU), el cual permitirá a la SPU contar con información para

elaborar indicadores universitarios que constituyan “un punto de partida para la [...] obtención de medidas de eficiencia y rendimiento de las universidades” (SPU, Boletín, primer semestre de 1994: 37).

- Política hacia los *académicos*. Desde 1989, el gobierno (también los informes del Banco Mundial) había mostrado preocupación por los bajos salarios de los docentes universitarios, no como cuestión general, sino resaltando la escasa proporción de docentes *full time* y la falta de reconocimiento salarial al buen desempeño; la masividad de las universidades era atendida por numerosos docentes mal pagos, que sólo enseñaban. Bajo la premisa de que era potestad del gobierno, que financia a las universidades públicas, desarrollar una política salarial, a fines de 1993 se crea el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales, con el objetivo de ofrecer una mejora de los sueldos de aquellos docentes que realicen actividades de investigación acreditadas. Volveremos sobre este programa.
- Impulso de la *evaluación institucional*. Entre 1993 y 1994 se firmaron convenios con varias universidades nacionales para realizar experiencias piloto de evaluación institucional (autoevaluación y evaluación externa), con apoyo financiero y asistencia técnica de la SPU (SPU, Boletín, primer semestre de 1994). La metodología utilizada se basó en los resultados del Subproyecto 06 (antes rechazados a nivel del CIN).
- Convocatoria voluntaria a *acreditación de carreras de posgrado*. A fines de 1994, se crea en el ámbito de la SPU la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), integrada por representantes del CIN (mayoritarios), del CRUP y de la SPU. En 1995, la CAP lanza una convocatoria voluntaria a la acreditación de carreras de maestría y doctorado, las cuales serían categorizadas como A (mejor resultado), B o C, mediante una evaluación a cargo de pares especialistas. Para la SPU significaba una experiencia piloto de acreditación de carreras, análoga a lo realizado con los convenios para la evaluación institucional, aunque en este

caso la voluntariedad tenía un acicate especial: para acceder a fondos de un crédito con el Banco Mundial que la SPU estaba gestionando, era necesario que el posgrado estuviese categorizado. Así, como en el caso del Programa de Incentivos (cuyo financiamiento provenía del tesoro nacional), los fondos obtenidos mediante crédito internacional engrosarían las partidas presupuestarias destinadas a “programas especiales” diseñados por la SPU.

Todas estas medidas sentaban las bases para que la SPU pudiese impulsar cambios en el sistema universitario, los mismos que el gobierno pregonaba desde 1989, pero que ahora, funcionarios con otra trayectoria política e ideológica, proseguían de un modo menos confrontativo. Así, la política que se proponía, en el marco del respeto a la autonomía de las universidades⁸⁵ y en colaboración con sus organismos de coordinación (CIN y CRUP), consistía en:

desarrollar una “nueva relación” entre el Estado y las universidades, en la que estas tengan amplia autarquía para el manejo de los recursos que el Estado gradualmente asignará en función de resultados previamente acordados y de la eficiencia con que se logran (MCyE-SPU, 1996a).

Esta clara formulación del denominado *Estado evaluador* otorga coherencia al despliegue de políticas parciales lanzadas desde 1993; pero su profundización iba a requerir fondos, y para obtenerlos el gobierno gestionó un préstamo con el Banco Mundial. Como resultado de diálogos mantenidos con el Banco durante los años 1994 y 1995, el gobierno crea el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), a ser financiado mediante un préstamo de U\$S165 millones, siendo U\$S108 millones la contraparte aportada por el Estado nacional. El objetivo principal del PRES es “promover el mejora-

⁸⁵ Era una preocupación permanente de la SPU ratificar su vocación por la autonomía universitaria, con la siguiente matización: en sus términos, reivindicará la “autonomía responsable”, en oposición a una “autonomía absoluta” que considere a las universidades entidades “soberanas” (concepción que solía atribuir a las universidades).

miento de la educación superior estableciendo los medios apropiados para incrementar la calidad y la eficiencia de la gestión universitaria”⁸⁶ (SPU, Boletín, primer semestre de 1995: 29). Sus componentes son:

- Fortalecimiento institucional del sector universitario, con dos subcomponentes principales: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que continuaría y fortalecería las experiencias piloto de evaluación institucional y de acreditación de posgrados iniciadas entre 1993 y 1995; y el Sistema de Información y Asignación Presupuestaria de Recursos (SIAR), que en el ámbito de la SPU se proponía elaborar un nuevo método objetivo para distribuir el presupuesto entre las universidades, mediante una fórmula que “tomaría en cuenta el costo unitario por estudiante de cada disciplina, así como consideraciones de eficiencia y equidad” (Banco Mundial, 1995).⁸⁷
- Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), que es el principal componente del PRES en términos económicos (US\$238 millones). Se trata de un fondo competitivo destinado a financiar, mediante transferencias, proyectos de mejora de la en-

señanza presentados por las universidades que superen varias etapas de evaluación. Más allá de comenzar con un préstamo, era objetivo de la SPU (enfaticado por el Banco) establecer su carácter permanente, sustituyendo gradualmente el crédito externo por fondos nacionales. Volveremos sobre el FOMEC.

Casi en simultáneo con la aprobación del préstamo para el PRES, la SPU logró la aprobación de una ley que formalizaría sus iniciativas.

Legitimación de las reformas: la Ley de Educación Superior

La elaboración de una ley universitaria “de fondo” era un tema pendiente desde la recuperación democrática en 1983. Hubo proyectos de ley presentados durante el gobierno de Alfonsín, pero no tuvieron tratamiento legislativo. En los primeros años del gobierno de Menem se elaboró un anteproyecto de ley muy disruptivo para las universidades (Balán, 1992), pero no fue enviado al Congreso. Desde su creación en 1993 la SPU incluyó el tema en la agenda, y ya a fines de ese año firmó un acuerdo con el CIN sobre los aspectos centrales de la futura legislación, entre ellos: que se trate de una ley marco, no reglamentarista; que se cree un organismo estatal de evaluación independiente y autónomo; que se asegure la autonomía de las universidades; que se garantice la máxima autarquía económico-financiera (CIN, Acuerdo Plenario 126, 15/12/1993).

En julio de 1995⁸⁸ se aprueba la LES, comenzando la tercera fase de la política universitaria de los noventa, que institucionalizaría el grueso de las políticas desarrolladas a partir de 1993. Con el trámite de su aprobación, y de ahí en más, la LES fue objeto de enconadas disputas: la SPU hizo hincapié en los acuerdos previos con las universidades; el CIN no la aprobó ni la rechazó de manera global (sí mostró preocupación por algunos aspectos), si bien muchas universida-

86 En el informe del Banco se valora positivamente la estrategia seguida por la SPU desde 1993, y se señala que las reformas propuestas están en línea con las recomendadas por el propio organismo en el documento *Higher Education: The Lessons of Experience* (1994), caracterizándolas del siguiente modo (sin usar la expresión, se trata del *Estado evaluador*): “el proyecto propuesto descansa fuertemente en dos instrumentos: (a) un sistema de información y evaluación que provee información transparente y objetiva a los diferentes actores —estudiantes, gestores y docentes—; y (b) un sistema de asignación que provee incentivos para la eficiencia, creando así un ambiente más competitivo” (Banco Mundial, 1995).

87 García de Fanelli (2005) señala que, con el propósito de ir modificando el procedimiento negociado e inercial de asignación del presupuesto, la SPU puso en marcha el Programa de Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE), por el cual se distribuyó una pequeña proporción del presupuesto universitario de los años 1997 y 1998, en carácter de ensayo, utilizando una fórmula basada en los gastos de enseñanza. El objetivo de la SPU era que en un cierto lapso, no menos del 40% del presupuesto se distribuyese de este modo (MCyE-SPU, 1996a).

88 El 14 de mayo de ese año el presidente Menem había sido reelegido con cerca del 50% de los votos.

des nacionales la impugnaron judicialmente; algunos académicos destacados se expresaron públicamente en contra (Paviglianiti, Nosiglia, Marquina, 1996); y la oposición más fuerte provino del movimiento estudiantil, que llevó adelante marchas y tomas de facultades en diversos lugares del país (Liaudat, Liaudat y Pis Diez, 2012; Talamonti, 2008). Pese a esto, recién en 2015, sin ser derogada, sufrió modificaciones importantes.

Comentamos aspectos centrales de la ley que ilustran nexos con las políticas previas:

1. La ley establece la “autonomía académica e institucional” de las instituciones universitarias, consignando amplias facultades. No obstante, dos cuestiones generarían tensiones. Por un lado, varios otros artículos de la ley limitan parcialmente estas atribuciones, por ejemplo, al establecer la proporción mínima (50%) que debe tener el claustro docente en los órganos colegiados de gobierno. Por el otro, la reforma de la Constitución Nacional en 1994, un año anterior a la LES, consagra los “principios de gratuidad y equidad de la educación pública y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (art. 75, inciso 19); este uso del término “autonomía” sin cualificación ni definición dará pie a que varias universidades presenten medidas cautelares (con y sin éxito) alegando la inconstitucionalidad de partes de la ley, y el par “gratuidad”/“equidad” generará agudas disputas acerca de la inclusión en los estatutos del arancel estudiantil acompañado de sistemas de becas para alumnos de escasos recursos.

2. La ley crea la ya mencionada CONEAU, cuyas funciones centrales son la evaluación externa de las instituciones universitarias, la acreditación de las carreras de grado que comprometan el interés público⁸⁹ y la acreditación de todas las carreras de posgrado. Con raíces en el

comentado Subproyecto 06, y en las experiencias piloto de evaluación y acreditación organizadas por la SPU desde 1993, la CONEAU resultó ser el componente más durable (a la vez que más maleable) de la LES. La aplicación flexible, la no utilización de la evaluación para el castigo presupuestario y la consulta efectiva y permanente a las universidades allanaron en líneas generales las resistencias de estas últimas (salvo excepciones), que progresivamente se sumaron a la evaluación y la acreditación. La evaluación efectivamente implementada resultó una resignificación de lo planeado por los impulsores del *Estado evaluador* en su estado puro.

3. La LES establece que el gobierno del sistema universitario corresponde al Ministerio de Educación, que deberá dar participación a órganos de coordinación y consulta, el principal de ellos el Consejo de Universidades, en el que confluyen los preexistentes CIN y CRUP. Este órgano tiene dos funciones centrales vinculadas con la acreditación:⁹⁰ pronunciarse acerca de los patrones y estándares a ser utilizados, y acerca de cuáles carreras de grado han de incluirse entre las de interés público.

4. Asignando al Estado nacional la función de garantizar los recursos para el sostenimiento de las universidades públicas, la ley les otorga una amplia autarquía económico-financiera, y en relación con la facultad de obtener recursos complementarios por la venta de productos o servicios, introduce el controvertido tema del arancel estudiantil (inhabilitado desde la Ley 23151 de 1984), no como una obligación, sino como una opción de las universidades, sujeta a la salvedad de que los recursos adicionales

⁸⁹ Esto es, si bien las universidades otorgan títulos habilitantes, en tales carreras se exige que estén acreditadas por la CONEAU; en anteproyectos de ley previos la habilitación profesional quedaba por fuera de las universidades.

⁹⁰ En su análisis de la LES, García de Fanellí sostiene que el grado de autonomía que concede a las universidades es alto en el contexto internacional, y señala que “el mayor avance del control público sobre el sector universitario se ha dado en el caso de la acreditación de las carreras de grado” (2005: 215), si bien afirma que la experiencia posterior mostró que dicho control está mediatizado por el papel desempeñado por los actores universitarios en los procesos de acreditación, tanto en la definición de criterios como en la aplicación.

así obtenidos sean prioritariamente destinados a becas estudiantiles. Pero el punto quizá más importante en relación con el financiamiento, núcleo del *Estado evaluador*, es el siguiente párrafo del artículo 58: “Para la distribución de ese aporte [el del Estado nacional] entre las mismas [las instituciones universitarias] se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”.

Los programas especiales

Como señalamos antes, la política de financiamiento universitario que promovía la SPU tenía dos pilares básicos: incrementar la proporción del presupuesto asignado mediante indicadores objetivos (costos, eficiencia, etc.) en la distribución del presupuesto entre las universidades; y reservar una parte del presupuesto universitario al nivel central del ministerio, para que este lo asigne en función de objetivos específicos definidos desde la SPU: estos son los denominados “programas especiales”. La proporción del presupuesto asignado a estos programas pasó de un 7% en 1993 a un 15% en 1998, y dentro del conjunto de programas, dos de ellos concentraron la mayor parte de los recursos: el Programa de Incentivos y el FOMECE (García de Fanelli, 2005). Tanto por el volumen económico como por sus efectos sobre la vida universitaria, nos detendremos en estos dos programas, representativos de diferentes dimensiones del Estado evaluador que se intentó implantar en los noventa.

Programa de Incentivos

El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales fue creado en el ámbito de la SPU mediante el Decreto Presidencial 2427 de noviembre de 1993. El objetivo central del Programa es “promover el desarrollo integrado de la carrera académica en las universidades nacionales”, lo que incluye “docencia, investigación, extensión y gestión”, si bien la investigación sería el foco. Con tal fin, el Programa otorga un incentivo económico (un promedio de un 40% del sueldo en los inicios) a

aquellos docentes que cumplan ciertos requisitos: participar en un proyecto de investigación acreditado, dictar un cierto mínimo de horas de clases al año y avenirse a participar en un sistema de evaluación de sus antecedentes y su producción, la “categorización”, adicional al tradicionalmente establecido para los docentes universitarios (los concursos). Estas categorías, nominadas al inicio con letras (A, B, C, D) y desde 1998 con números (I, II, III, IV, V), conforman una jerarquía paralela a la del cargo docente (profesor titular, adjunto, ayudante, etc.). La categorización ha sido el componente central (y más duradero) del Programa, creando una carrera de investigador (las categorizaciones periódicas daban la posibilidad de ascender) análoga a la del Conicet para un importante número de docentes universitarios (aproximadamente el 15% del total), la mayoría de los cuales no pertenecían a dicho organismo, pero realizaban tareas de investigación; las diferencias entre el cargo docente y la categoría (algunos profesores titulares que obtenían la D, la más baja) generaron inconsistencias de estatus que fueron fuente de importantes conflictos.

La SPU reconocía el deterioro de las remuneraciones docentes, y enmarcaba el Programa de Incentivos en su política salarial, polemizando en esta cuestión con las universidades, que reclamaban tanto financiamiento como autonomía: se afirmaba que si la política salarial está centralizada (y hasta entonces lo estaba), el Poder Ejecutivo puede y debe ejercer un control sobre ese gasto, “no puede aceptar el rol de mero pagador de salarios” (MCyE-SPU, septiembre de 1993). Identificando una gran disparidad en las exigencias que establecían las universidades para sus docentes, entre otras, en la carga horaria definida para cada dedicación y en las actividades a realizar (docencia e investigación, o sólo docencia), se proponía “no propiciar incrementos generales e indiscriminados, sino sujetos a condiciones determinadas”. En este marco, el Programa de Incentivos se basa en un diagnóstico específico (ver decreto de creación): escasa proporción de docentes con dedicación exclusiva (o semiexclusiva, al menos) a las actividades académicas; sólo una pequeña proporción realiza tareas de investiga-

ción; riesgo de que los bajos sueldos impulsen a los académicos y científicos más destacados a emigrar; desvinculación entre la investigación y la docencia en las universidades, dada por el hecho de que los investigadores del Conicet, que son además docentes, tienden a reducir al mínimo el tiempo que dedican a la enseñanza, lo que impacta en la escasa formación de nuevos investigadores.

De todas las iniciativas desarrolladas por la SPU desde 1993, el Programa de Incentivos ha sido la que mayor participación otorgó al CIN. En primer lugar, luego de una ronda de consultas previas, el CIN emitió opinión favorable acerca del proyecto de programa presentado por la SPU (CIN, Acuerdo Plenario 110, 29/8/1993). Pero más allá de la consulta para su creación, la normativa del Programa delegaba en las universidades y en el CIN la completa ejecución del mismo (excepto la propia normativa). La definición de los criterios de evaluación para la categorización fue inicialmente establecida por una comisión integrada por seis investigadores propuestos por el CIN y tres por la SPU, y la categorización según dichos criterios quedaba a cargo de cada universidad, así como la evaluación de proyectos e informes, en ambos casos con las siguientes condiciones: que se recurriese en partes iguales a evaluadores internos y externos a la institución y que, una vez asignadas las primeras categorías, todas las evaluaciones (de individuos y de proyectos) estuviesen a cargo de docentes investigadores que hubiesen obtenido las categorías A o B, que pasaban a integrar un banco nacional de evaluadores; las secretarías de ciencia y técnica de las universidades vieron incrementadas sus tareas de forma exponencial.

Esta participación otorgada al CIN y a las universidades no evitó el surgimiento de conflictos, cuyo eje central fue la categorización. Y el Programa tuvo como peculiaridad la fragmentación de estos conflictos, que también se dieron, en forma no muy explícita, entre las propias universidades. La categorización inicial, altamente descentralizada, fue muy heterogénea, y algunas universidades que habían sido muy exigentes en el otorgamiento de las categorías más al-

tas (sobre todo las que tenían larga trayectoria en investigación, lo que solía coincidir con una importante presencia de investigadores del Conicet) elevaron quejas a la SPU. La SPU realizó una revisión de la asignación de las categorías A y B en 1994, cuyo resultado fue que algo más del 50% de las mismas deberían ser disminuidas. Rechazada esta revisión por el CIN, se realizó en 1995 una nueva revisión, esta vez a cargo de una comisión mixta integrada por el CIN y la SPU, con evaluadores propuestos por las propias universidades, y el resultado fue que casi el 50% de tales categorías deberían ser disminuidas. Ante la proliferación de reclamos administrativos y también judiciales, y la no aceptación por parte de las universidades de dichos descensos, la SPU elaboró una nueva normativa a fines de 1997, que otorgó carácter nacional a la asignación de las categorías más altas, y regional a las intermedias (permaneciendo todo el proceso de evaluación a cargo del CIN y de las universidades).⁹¹

Si en términos de Burton Clark pasamos de la cúspide del sistema a la estructura intermedia (universidades) y a la base (académicos: docentes e investigadores), ¿cómo fue la recepción del Programa de Incentivos? Tomando documentos públicos como fuentes, así como entrevistas y encuestas realizadas en algunas universidades y áreas disciplinarias (física e historia), podemos hacer el siguiente apretado balance.⁹² La mayoría de las universidades adoptaron el sistema de evaluación de proyectos e investigadores definido por el Programa como estructura de gestión de la investigación, y la categoría fue reconocida para los roles de directores y evaluadores de proyectos y becas; las autoridades correspondientes destacan la sobrecarga de tareas, propias y de los evaluadores convocados.

91 Sobre este proceso ver SPU, Boletín, primer semestre de 1995 y diciembre de 1996, y Prati (2002).

92 Ver Prati (2009), Prati y Prego (2007) y Prati (2017). En Araujo (2003) se señalan muchos de los efectos no deseados del Programa, y en Sanllorenti (2003) se realiza un balance negativo desde la óptica gremial. Beigel y Bekerman (2019) ofrecen una compilación de trabajos sobre el Programa de Incentivos con foco en la “trastienda” del proceso de categorización más reciente, pero que también recorren la historia del Programa desde sus orígenes.

En cuanto a los académicos, la gran mayoría de quienes investigaban, o estaban dispuestos a hacerlo, se incorporó al Programa, reconociendo en general la legitimidad de las categorías, lo que no obsta a la existencia de disconformidad, sobre todo en disciplinas con menos tradición en investigación, o en ciertos casos de transición, cuando los prolongados lapsos entre una categorización y otra atrasaban las carreras de jóvenes pujantes. Los investigadores con más trayectoria valoraron positivamente el plus salarial en período de sueldos bajos (esos investigadores, con categoría alta y cargo de dedicación exclusiva, eran los más beneficiados económicamente). Y en los casos de disciplinas netamente profesionales, en donde priman los cargos de dedicación simple (requiriendo sólo enseñanza), la existencia del Programa pasó desapercibida.

FOMEC

El programa FOMEC se implementó en 1995 desde la SPU en el marco del PRES con recursos que provenían de un préstamo del Banco Mundial y de los fondos aportados por las universidades nacionales en concepto de contraparte.⁹³ El FOMEC estaba destinado a apoyar procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las universidades nacionales, a través de proyectos elaborados por las instituciones, evaluados y seleccionados. Entre los objetivos generales del FOMEC se privilegiaba la modernización curricular y organizacional; fortalecer el grado y estimular el desarrollo del posgrado; estimular y facilitar la formación y actualización del cuerpo docente; modernizar la gestión académica e impulsar la inversión en infraestructura y equipamiento. Los distintos objetivos se concretaban en rubros financieros: a) equipamiento básico para la enseñanza; b) equipamiento de apoyo; c) bibliografía;

d) estudios y asistencia técnica; e) profesores visitantes del país; f) profesores visitantes del exterior; g) becas de grado para matemáticas; h) becas de posgrado de formación docente; i) becas de posgrado abiertas; j) pasantías de grado para estudiantes de informática; k) pasantías para movilidad de estudiantes de posgrado; l) pasantías para movilidad de docentes; ll) apoyo para la radicación de docentes; m) obras.

El FOMEC fue el segundo programa que introdujo cambios en la relación entre el Estado y las universidades. El nuevo modo de “financiamiento condicionado” ponía en cuestión la forma tradicional que consistía en la asignación de un “subsidio en bloque” sin exigencias para las universidades nacionales, más allá del cumplimiento regular de sus funciones. Estos bloques de dinero eran incrementales respecto del año anterior, producto de negociaciones que suponían una intrincada red de relaciones entre las instituciones y el Estado. El FOMEC sumó una cantidad adicional distribuida en forma deliberada a través de un cuerpo técnico-político independiente respecto de la subvención básica destinada a cubrir los gastos corrientes. Además, introdujo una novedad con el mecanismo de “contrapartida”, que significaba que las universidades cofinanciaban los proyectos que llevaran adelante; esta contrapartida difería según los rubros de financiamiento y comprometía a las universidades, entre otras cosas, a reinsertar con dedicación exclusiva a los becarios que hubieran culminado con éxito sus estudios de posgrado.

Este programa es un dispositivo de asignación de recursos denominado “competitivo por proyectos”, que había sido tradicionalmente un mecanismo privilegiado para financiar la investigación; sin embargo, en el marco de las nuevas reglas de juego, el *Estado evaluador* lo extendía a otras funciones, bajo el supuesto de que la creación de un “pseudomercado” aumentaba su eficiencia al someter a los establecimientos a una competencia para recibir dinero público. Además, estos dispositivos permiten llevar adelante procesos de reforma o innovación focalizados en ámbitos específicos de la actividad académica e institucional, lo que incrementa la incidencia del Estado al utilizar los

93 Sus fondos originales ascendieron a \$238 millones, de los cuales se asignaron a las instituciones \$204 millones en un total de 500 proyectos y se ejecutaron, a diciembre de 2001, \$129 millones (63%) en un total de 466 proyectos (93%) (Castro, 2003).

instrumentos financieros como una palanca de implementación de políticas. Los estudios realizados sobre el impacto del programa FOMECE reconocen que el programa exigió a las universidades que asignaran prioridades, y permitió racionalizar el gasto como consecuencia de la revisión de las asignaciones históricas (Castro, 2002; García de Fanelli, 2004 y 2005).

La combinación de financiamiento con evaluación supuso introducir una compleja trama de comisiones bajo la órbita de la SPU, que elaboraba dictámenes analizados de manera integral por un Consejo Directivo que definía su aprobación o desaprobación definitiva: la Dirección Ejecutiva analizaba el cumplimiento de los requisitos; los Comités de Pares, con un componente disciplinar, evaluaban la *calidad* de los proyectos; y las Comisiones Asesoras de Componente (comités multidisciplinarios) analizaban el *impacto* de los proyectos. Los estudios que analizan los efectos que tuvo el programa en las universidades señalan que las universidades que obtuvieron la mayor cantidad de proyectos aprobados y montos asignados fueron las de gran tamaño y las disciplinas con mayor desarrollo. De allí que García de Fanelli (2004 y 2005) considere que el programa premió a aquellos grupos disciplinares más consolidados en términos académicos, lo que confirma la afirmación de que la distribución de financiamiento a través de fondos competitivos no modifica las condiciones de partida para competir. Sin embargo, el estudio desarrollado por Castro (2002) parte de comparar la cantidad de proyectos presentados y aprobados, e indica que el diseño del mecanismo de evaluación del FOMECE influyó decisivamente en atenuar el factor calidad respecto de otros factores como la pertinencia, el alto impacto disciplinar o institucional y la propensión a la reforma. En este sentido, las universidades que mayor cantidad de proyectos aprobados tuvieron en comparación a los presentados fueron las de tamaño mediano y las áreas de conocimiento de desarrollo medio, como las ciencias médicas y las ciencias sociales.

La implementación del programa fue fuertemente cuestionada por la comunidad universitaria como el resto de las medidas que se

estaban llevando adelante desde el gobierno, pero en particular el FOMECE fue cuestionado por la injerencia posible del Banco Mundial en la orientación de los proyectos a financiar y por el endeudamiento externo que suponía el programa en el marco del PRES. La mayoría de las universidades nacionales tradicionales se opusieron a las políticas implementadas por el gobierno, aunque fue diferente el modo en que se posicionaron. La estrategia de la UBA se podría caracterizar como de una resistencia retórica y una aceptación relativa de hecho, que atraviesa a los distintos niveles de la institución abriendo un interrogante sobre las diferentes racionalidades que median la interacción entre la SPU y la universidad en relación con el papel jugado por la conducción y los grupos académicos. La resistencia se manifiesta en el desconocimiento de la CONEAU como órgano legítimo al no someterse a los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras de interés público instrumentados en la ley. Sin embargo, los programas específicos, como el de Incentivos y el FOMECE, se implementaron a través de la base del sistema. Con respecto al FOMECE, distintos grupos de académicos presentaron proyectos obteniendo un importante financiamiento más allá de la decisión institucional de no adherir al programa.⁹⁴ Por su parte, la Universidad Nacional de La Plata, si bien declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la LES, modificó su estatuto al año siguiente en un proceso conflictivo con una dura oposición estudiantil. Las carreras de interés público como Medicina e Ingeniería se sometieron a los procesos de acreditación, así como también las carreras de posgrado. Respecto al FOMECE, el Consejo Superior de la UNLP aprobó con una amplia mayoría la adhesión al mismo, mientras que el rector y su equipo de gestión generaron las condiciones políticas de su viabilidad al poner a disposición recursos tanto materiales como humanos para la implementación del mismo (Atairo, 2011 y 2015).

94 En la primera convocatoria, la Universidad de Buenos Aires obtiene financiamiento para 14 proyectos, 10 la Universidad Nacional de Cuyo, 9 la Universidad Nacional de La Plata y 7 la Universidad Nacional de Córdoba (MCyE-SPU, 1996b).

El programa tuvo cinco convocatorias anuales entre 1995 y 1999; luego se desactivó, aunque se constituyó en el antecedente de formas de financiamiento condicionado que continuaron implementándose. Hubo experiencias acotadas de implementación de contratos-programas plurianuales al estilo francés donde los gobiernos acuerdan con las universidades la financiación de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos, aunque la forma de financiamiento que se instala es la de *ventanillas múltiples* con diferentes modalidades, competitiva y orientada (Suasnábar y Rovelli, 2012), que amplía la posibilidad a las universidades de acceder a diversos fondos más reducidos. Esta modalidad es menos integral y limita la posibilidad de obtener un financiamiento para una reforma de conjunto según el proyecto institucional de la universidad.

Reflexiones finales

A lo largo de estas apretadas notas hemos tratado de reconstruir los trazos principales de una década muy densa en iniciativas políticas, en debates públicos y en conflictos sociales e institucionales. Siguiendo las contribuciones de Pedro Krotsch, hemos tratado de ensayar una cierta mirada *política* sobre la relación entre Estado, actores e instituciones universitarias, pero a su vez, hemos tratado de ser fieles — hasta donde hemos podido dado los límites de este espacio— al detalle empírico de un período atravesado por marchas y contramarchas, por estrategias en zig-zag, por extenuantes negociaciones y por equilibrios de cambiantes claroscuros. En este marco general, dos herramientas heurísticas —una ubicada en un plano macro y otra en un nivel micro— nos fueron especialmente útiles. Por un lado, entendemos que las reformas en la educación superior se insertan en una cierta “configuración universitaria”, una trama de relaciones de poder formal e informal entre autoridades estatales, entidades colectivas intermedias (CIN, sindicatos, colegios profesionales, etc.) y actores que operan en la “base” del sistema (académicos, estudiantes). Por otro, de acuerdo con la clásica formulación de Eugene Bardach (1980), reelaborada entre

nosotros por Acosta Silva (2000 y 2006), que los procesos de elaboración de políticas públicas constituyen distintos juegos de “ensamblaje”, en los que están involucrados todos los planos de cada configuración histórica concreta. Con estos elementos *in mente*, concluimos con algunos breves apuntes sobre las cuestiones esbozadas al principio del trabajo.

¿Se intentó implantar un *Estado evaluador* en la Argentina de los noventa? Pensamos que efectivamente el proceso desplegado entre 1989 y 1999 muestra la firme voluntad de cambiar el patrón de relaciones entre el Estado y las universidades, de modo de articular regulación estatal y autonomía institucional, combinando evaluación y financiamiento condicionado. Después de unos primeros años altamente conflictivos, con un bajo grado de sofisticación en la gestión de políticas, y signados por la preocupación casi excluyente por la reducción del gasto, a partir de 1993 se montaron una variada serie de mecanismos “de relojería” que constituían los prerequisites del *Estado evaluador*: diversificación de la oferta institucional, construcción de información detallada y confiable, direccionamiento del presupuesto, política salarial diferenciada y una agencia de evaluación y acreditación. El montaje de estos mecanismos combinó dosis calibradas de coerción y consenso: la iniciativa y el diseño original estaban preponderantemente en manos de la SPU, pero el propio diseño resultante y la implementación otorgaban grados variables, pero no despreciables, de participación a las universidades nucleadas en el CIN, cuyos actores mostraron una amplia gama de respuestas, combinando la adopción y la adaptación con distintas formas de resistencia.

¿Fue neoliberal la política universitaria desplegada en la Argentina? Esta pregunta es algo más compleja. Si a lo largo del trabajo pensamos haber mostrado no sólo la presencia efectiva de los componentes del *Estado evaluador*, sino la clara explicitación del mismo en documentos de la SPU (y del Banco Mundial), es probable que pocos de los protagonistas de nuestro relato hubiesen aceptado el calificativo: muchos se hubieran definido como “neodesarrollistas” o “neoestadistas”. Como señalamos al inicio del

trabajo, la bibliografía acerca del neoliberalismo destaca la compleja y en cierto sentido paradójica relación que se establece entre Estado y mercado. Del lado del mercado, el gobierno promovió desde un comienzo que las universidades procurasen fondos complementarios, mediante la venta de servicios a las empresas y mediante el cobro de aranceles a los consumidores de sus servicios educativos, los estudiantes, e impulsó la competencia entre instituciones por fondos adicionales a los del presupuesto estándar (casi exclusivamente empleado en gastos corrientes) y estableció una diferenciación salarial vinculada a cierta medida de la productividad. Pero del lado del Estado, todo esto fue impulsado desde una burocracia técnica con proliferación de oficinas y numeroso personal altamente calificado (que contrasta con la modesta Dirección de Asuntos Universitarios previa a 1989), inyectando en el sistema universitario público cuantiosos fondos provenientes tanto del tesoro nacional como de créditos externos inusuales. Y finalmente, pero no menos relevante, no sólo se intervino desde el brazo ejecutivo del Estado, sino que se aprobó una ley que pretendía institucionalizar las medidas desplegadas, y que como contrapartida para las universidades que se identificaban con principios de la Reforma de 1918, consagraba constitucionalmente la autonomía (cierto que la autonomía “responsable”, acompañada de la autarquía económica, y no la autonomía “absoluta” o “soberanía”).

Ahora bien, con la mirada que nos permite el paso de los años, podemos darle una vuelta de tuerca más a ambas preguntas. Pensamos que entre 1989 (o 1993) y 1999 sólo se lograron crear las condiciones de posibilidad del *Estado evaluador*, pero no su implantación efectiva: fue más un programa que un resultado. Ciertamente, se impulsaron políticas con contenidos “neoliberales”, pero que se mostraron muy maleables, y el tiempo posterior mostró lo desmontables —o lo reutilizables— que eran esos mismos mecanismos. La asignación presupuestaria mediante indicadores objetivos sólo se aplicó, como experiencia piloto, a una porción mínima del presupuesto; la medición de la baja tasa de graduación y de la excesiva duración de las carreras no se plasmó en castigos presupuestarios signi-

ficativos; la gran mayoría de las universidades mantuvieron un régimen salarial básicamente uniforme y no utilizaron la facultad de arancelar los estudios de grado; las evaluaciones de la CONEAU se realizaron con la finalidad de mejoramiento, pero no para elaborar rankings u otorgar premios y castigos (excepción parcial a esto fue el posgrado); las universidades utilizaron los fondos del FOMEC para mejorar el equipamiento para la enseñanza, capacitar a sus docentes y fortalecer las carreras de posgrado, pero no para modificar sus estructuras organizativas. Baste ver este derrotero en el espejo de otros casos latinoamericanos y se percibirá claramente lo divergente de nuestra trayectoria.

En resumen, sea por la resistencia de las universidades y de los universitarios, sea por la existencia de orientaciones diferentes en el seno del gobierno, el hecho es que el *Estado evaluador* no se logró implantar plenamente antes de 1999, al menos en su versión más ortodoxa. Y después de ese corte temporal, en el marco de un contexto socioeconómico y político muy diferente al del punto de partida, un uso flexible de la LES mantuvo la vigencia de algunos dispositivos (la evaluación y la acreditación, el Programa de Incentivos, la conversión de fondos competitivos en financiamiento para el mejoramiento), pero también permitió albergar políticas universitarias más en línea con el antiguo *Estado benevolente*. Pero esa, claro, es otra historia.

Referencias bibliográficas

Acosta Silva, A.

(2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*. México: FCE.

(2001). Gobierno y Gestión universitaria. *Revista de Educación Superior*, 118.

(2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México 1990-2000*, tomos I y II. México: Universidad de Guadalajara.

- (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader y P. Gentili (comps.), *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Araujo, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Atairo, D
(2011). Estado, políticas y universidad: una mirada sobre los actores universitarios, sus estrategias e intereses. El proceso de implementación del Programa FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata. *Propuesta Educativa*, 2(36).
- (2015). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. Tesis de doctorado inédita. FLACSO-Sede Argentina.
- Balán, J. (1992). *Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*. Documentos CEDES. Buenos Aires: CEDES.
- Banco Mundial
(1988). *Argentina: Social Sectors in Crisis. A World Bank Country Study*. Washington.
- (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington.
- (1995). *Staff Appraisal Report. Argentina. Higher Education Project Reform*. Washington.
- (1997). *El Estado en un mundo cambiante*. Washington.
- Bardach, E. (1980). *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Beigel, F. y Bekerman, F. (coords.) (2019). *Culturas evaluativas. Impactos y dilemas del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores en Argentina (1993-2018)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brunner, J. J. (1990). Universidad, sociedad y Estado en los 90. *Nueva Sociedad*, (107).
- Camou, A.
(2007). Los juegos de la evaluación universitaria en la Argentina. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2014). Revisando las tensiones entre autonomía y regulación. Notas sobre las relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual. En M. Marquina (comp.), *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines: OEC/CONADU y UNGS.
- Carlino, F. y Mollis, M. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, VI(10).
- Castro, J. (2002). *Fondos competitivos y cambio académico en las universidades públicas argentinas. El caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC)*. Tesis de maestría inédita. Universidad de Palermo.
- Chiroleu, A. (2005). La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003). En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.) (2005), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Chiroleu, A. e Iazetta, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes. En E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.) (2005), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: COLMEX.

- García de Fanelli, A. M.
(2004). *El diseño de los contratos programa en la Argentina. Agenda de temas a discutir*. Buenos Aires: IIPE Unesco.
- (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila - Fundación OSDE.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Krotsch, P.
(1993). Presentación. *Pensamiento Universitario*, 1(1-2). Disponible en <http://www.pensamientouniversitario.com.ar>.
- (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Editorial UNQ.
- (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En P. Krotsch (org.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Liaudat, S.; Liaudat, M. D. y Pis Diez, N. (2012). *En las aulas y en las calles: antecedentes, continuidades y rupturas de una década del movimiento estudiantil universitario argentino (2002-2011)*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.733/pm.733.pdf>
- Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: MAP-Porrúa.
- Ministerio de Educación y Justicia (MEJ) (1990). *Protocolo de la Concertación Universitaria*.
- Ministerio de Educación y Justicia, Subsecretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural (MEJ-SCECC) (1990). *Carta a los rectores de las universidades nacionales*.
- Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias (MCyE-SPU). *La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias*. Años 1994 a 1998. (Se cita en el texto como “SPU, Boletín”, indicando año y mes de publicación).
- (1993). *Política presupuestaria para el sector universitario (año 1994)*.
- Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) (1995). FOMECE. *Manual de Operaciones*.
- Ministerio de Cultura y Educación (MCyE-SPU) (1996a). *La política universitaria del gobierno nacional*.
- (1996b). *INFOMECE*, 1(1).
- Musselin, C. (2001). *La larga marcha de las universidades francesas*. PUF (Trad. Esp. CONEAU).
- Musselin, C. y Friedberg, E (1996). La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. *Revista Universidad Futura*, 7(20-21).
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1-2).
- Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996). *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Prati, M. (2002). El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores: formulación, implementación y visiones sobre su impacto. En P. Krotsch (org.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.
- Prati, M.
(2009). El Programa de Incentivos y la “sociedad” universitaria. *Pensamiento Universitario*, (12)12, Buenos Aires. Disponible en <http://www.pensamientouniversitario.com.ar>.

(2017). Actores e instituciones en el diseño, implementación y efectos del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. *VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. Disponible en http://www.fhuc.unl.edu.ar/media/investigacion/publicaciones/VARIOS/u17_ebook_parte%201.pdf.

Prati, M. y Prego, C. (2007). Cultura académica y producción de conocimiento en el marco de las políticas de incentivos. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Sanllorenti, P. (2003). *El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores*. CONADU.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comps.), *Las políticas universitarias en los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.

Talamonti, P. (2008). La lucha contra la Ley de Educación Superior en la UNLP entre 1994 y 1996. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6463/ev.6463.pdf.

Williamson, J. (1990). The Progress of Policy Reform in Latin America. *Policy Analyses in International Economics*, (28).

La política pública universitaria. Rupturas y continuidades desde la reforma de los noventa

Juan Carlos Del Bello*

Pensé este artículo como un ensayo, emparejado en género al texto de Eduardo Míguez *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública* (Siglo XXI Editores), aunque con una intención de combinar la historia y la crítica dado que muchos de los argumentos que pongo en discusión pueden contrastarse con fuentes fehacientes y también puedo referirme a ellos con mayor libertad de pensamiento por el lugar de protagonismo que tuve en determinados hechos. Espero que los lectores puedan inspirarse como me ha ocurrido con el ensayo de Eduardo Míguez.

No se encontrará el lector con citas bibliográficas, que por cierto podría haber incorporado para confrontar a las corrientes principales del pensamiento de la literatura sobre la universidad argentina (y las políticas universitarias) como objeto de estudio.

La responsabilidad de hablar en primera persona sobre la reforma universitaria de mediados de los años noventa, cuyo núcleo duro llega a nuestros días, me permite interpretar las experiencias históricas y narrar con lógica temporal la operación de los sujetos involucrados y las condiciones políticas existentes.

La efectividad del propósito del ensayo posiblemente la puedan estimar quienes militaron desde su pluma y la palabra su identidad política e ideológica contra esa reforma erróneamente calificada como “neoliberal”. También los investigadores podrán contar con evidencia empírica para confirmar hipótesis en estudios sobre

la materia, para superar la práctica habitual de partir de preconceptos (y no de hipótesis) “torciendo” evidencias para sustentar los prejuicios iniciales.

El presente artículo me permite tomar suficiente distancia del pasado y del futuro con la responsabilidad de presentarle al lector el sentido de los asuntos involucrados en la reforma, hacer una evaluación y aunque no se solucionen los problemas, expresar lo que ya no es y lo que va a ser. Vayamos al punto.

Antecedentes históricos

No se puede negar que la historia del sistema universitario argentino registra tres tradiciones. La primera tradición tiene origen en la liberal (y laica) Generación del 80 que dictó la Ley Avellaneda y canceló la creación de las universidades privadas al basarse en el enfoque francés de la habilitación profesional de los títulos universitarios. La segunda remite a la Reforma del 18, el protagonismo de los estudiantes y el autogobierno o cogobierno (al menos entendido originariamente como la participación de los estudiantes en la elección de una fracción de los profesores), como sinónimo de autonomía. No sólo la Universidad de Córdoba fue intervenida por el Poder Ejecutivo, sino que este no planteó reformar la Ley Avellaneda para asegurar la participación estudiantil en el gobierno universitario. Dicha participación resultó de las luchas del movimiento estudiantil. Esta tradición hasta

* Rector de la Universidad Nacional de Río Negro. Economista. Ex secretario de Políticas Universitarias de la República Argentina y de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina. Fue director del Indec e integrante de la CONEAU. Profesor investigador de Política Científica y Tecnología y de Sistema Universitario Argentino y profesor titular, categoría I, del Programa de Incentivos. Consultor internacional en temas de educación superior, ciencia y tecnología. Autor de libros, capítulos de libros y artículos en revistas con referato, sobre educación superior, ciencia y tecnología. Profesor de doctorado, director de tesis doctorales y miembro de jurado de tesis de doctorado.

nuestros días se autodenomina “reformista”. La tercera refiere al “peronismo”, con la Ley universitaria de 1947, que deroga la Ley Avellaneda y elimina el autogobierno universitario; luego se dicta el decreto de 1949 que suspendió la aplicación de los aranceles y la segunda Ley universitaria de 1954 que directamente eliminó los aranceles y estableció el ingreso directo a la universidad, todo ello durante los primeros dos gobiernos de Juan D. Perón. La denominaremos tradición “peronista”. Desde 1945 las tradiciones “reformista” y “peronista” han estado fuertemente enfrentadas.⁹⁵

En la tradición “reformista” confluyeron a lo largo de la historia radicales y socialistas, que se han expresado en las dos corrientes principales del movimiento estudiantil contemporáneo: Franja Morada y el Movimiento Nacional Reformista (MNR). Históricamente antiperonistas, confrontaron con Perón en las elecciones de 1946, dominaron la Federación Universitaria Argentina que fue partícipe del golpe militar de 1955 y premiados por el gobierno de Aramburu con el mítico gobierno tripartito de profesores, estudiantes y graduados en 1955. Gozaron de la torre de marfil con el cogobierno democrático universitario de la universidad pública desde el golpe hasta la Noche de los Bastones Largos de junio de 1966, mientras el peronismo estaba proscripto y sus principales dirigentes perseguidos, presos, torturados y fusilados o exiliados.

Con el retorno al poder del peronismo en mayo de 1973 los “reformistas” fueron minoría en comparación con los estudiantes universitarios que convergían en el peronismo o con expresiones de la izquierda guevarista. El peronismo universitario de los setenta, del que fui militante como estudiante y docente, recuperó las líneas principales del primer y segundo gobierno peronista con las banderas de la gratuidad⁹⁶ e ingreso directo con algunas pocas excepciones,

y la planificación tal como sucedió en los años cuarenta y cincuenta con los planes quinquenales de desarrollo. Se trataba de una orientación de la política con una fuerte intervención del Estado —por decreto en 1973 se suspendió la creación de nuevas universidades hasta tanto se contase con un plan nacional de desarrollo—, recuperaba las banderas reformistas del autogobierno (que no rigió en el primer peronismo de 1947-1955), reemplazando a los egresados por los trabajadores no docentes⁹⁷ en el gobierno tripartito. La noche negra del golpe militar del 76, con sus preavisos de la triple AAA desde fines de 1974, juntó en el llano a las dos tradiciones.

El retorno a la democracia en 1983, con el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, expuso de nuevo a las dos tradiciones, esta vez el “reformismo” conducía las universidades y la política universitaria. La recuperación del gobierno universitario y de la autonomía provocó un *per saltum* a los estatutos universitarios vigentes en junio de 1966 que derivaban del decreto-ley del general Aramburu, desconociendo la Ley universitaria 20464 o Ley Perón Balbín, así denominada por el nivel de consenso alcanzado entre las dos tradiciones en 1974. Fue la etapa de democratización de las universidades con la reincorporación de cesanteados, la realización de concursos docentes públicos y abiertos, el ingreso directo y la gratuidad, en un marco regulatorio de planes de estudio controlados por el Ministerio de Educación (autonomía académica restringida) y presupuestos universitarios también controlados por el Ministerio de Economía (lo contrario a la autarquía).

En el gobierno de Alfonsín, la política científica y tecnológica a cargo de Manuel Sadosky y Carlos Abeledo, en la SECyT y el Conicet, respectivamente, procuró restablecer los vínculos his-

95 La tradición “peronista” también reivindica el hito histórico de la Reforma del 18 y su impacto político en América Latina, más allá de los ámbitos universitarios.

96 A partir del gobierno de Alfonsín el reformismo atribuyó la gratuidad a la Reforma del 18.

97 El término “no docente” fue impuesto por la Federación de los Trabajadores de las Universidades Nacionales como identitario de ese sector de la comunidad universitaria, evitando el término “no docente” por su connotación de negación. En general, a nivel internacional, a este sector de trabajadores universitarios se los denomina “personal técnico y administrativo”.

tóricos del principal organismo de promoción de la investigación científica (Conicet) con las universidades públicas. Hubo intentos exitosos y otros fallidos. Entre los primeros se estableció un sistema competitivo de proyectos de investigación para sacar del poder a los directores de unidades ejecutoras de investigación del Conicet como beneficiarios del financiamiento. Y fracasó el intento de un sistema de estipendio a docentes universitarios que investigaban (SA-PIU) cuestionado por los investigadores de la carrera del Investigador Científico creada por el general Lanusse días antes de la asunción de Héctor Cámpora a la presidencia en mayo del 73. La experiencia no tuvo la potencia de reformar estructuralmente esa carrera para volver al enfoque de Bernardo Houssay —quien condujera el Conicet desde su creación hasta su muerte en 1971—: un sistema de apoyo a la investigación universitaria. Esta cuestión es central para comprender la creación del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores durante mi gestión en 1993 en la Secretaría de Políticas Universitarias, cuestión sobre la que volveré más adelante.

Raúl Alfonsín designó rectores normalizadores radicales y socialdemócratas, y los rápidos procesos de normalización legitimaron conducciones universitarias alfonsinistas o afines. El gobierno peronista de los noventa, durante la presidencia de Carlos Menem, tuvo como caja de resonancia opositora a las universidades nacionales y el movimiento estudiantil. Franja Morada sobrevivía al derrumbe del radicalismo, básicamente a consecuencia de la hiperinflación y la derrota electoral. No se registra ninguna evidencia empírica de intervención del Estado en la gestión menemista sobre las universidades nacionales que se compadeciera con la retórica opositora. La creación de nuevas universidades nacionales hacia el final de 1989 (La Matanza y Quilmes)⁹⁸ y principios de los noventa (San Martín y General Sarmiento, ambas en 1992) provocó más bien reparos, sin embargo los mayores cuestionamientos se expresaron con la crea-

ción de la Universidad Nacional de La Matanza, el distrito electoral de mayor envergadura en el conurbano bonaerense y bastión electoral peronista. El tibio intento del Subproyecto 06 (ver más adelante), durante la gestión del Ministro de Educación Antonio Salonia (1989-1992), de introducir la evaluación de la calidad en el sistema universitario, fue prejuiciosamente rechazado. En 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias, y fui designado secretario por el ministro de Educación Jorge Rodríguez para iniciar una profunda reforma universitaria que la literatura reconoce, aun cuando resulten evidentes sesgos analíticos. Estupor y confusión fue la reacción: “Cavallo desembarca en Educación” titulaba *Página 12*.⁹⁹

Cuestiones de política

En 1984, a mi regreso del exilio político, trabajé profesionalmente durante la gestión de Manuel Sadosky en la SECyT, donde conocí a algunos funcionarios que luego ocuparon posiciones de jerarquía en las universidades, como Mario Albornoz, secretario de CyT de la UBA en el rectorado de Oscar Shuberoff. No tuve cuestionamientos personales, ni nadie podía tildarme de neoliberal. Formado en las ciencias económicas con un posgrado en economía y planificación regional, en el exilio me especialicé en economía de la innovación y política científica y tecnológica, áreas en las que fui profesor, así como en economía marxista y teoría de la dependencia. En 1986 fui candidato a rector en la normalización de la Universidad Nacional del Comahue, donde me había formado y había sido expulsado con más de un centenar de docentes en marzo de 1975. Mi candidatura, vetada por Franja Morada por no ser “profesor” sino auxiliar de docencia, derivó en un escándalo: la lista del peronismo universitario sostenía que

98 La Universidad Nacional de Formosa se creó en 1988, en el último año del gobierno de Raúl Alfonsín.

99 Años después fui convocado por la periodista Nora Veiras, de *Página 12*, como testigo en un juicio que el investigador superior del Conicet Dr. Tramezzani interpuso contra el diario y Nora Veiras. La única vez que concurrí a Comodoro Py. Fue en solidaridad con *Página 12* y la periodista, quien fuera columnista universitaria en los noventa y hoy jefa de redacción del diario.

al haberme reincorporado se debían reconocer los ocho años continuos como profesor universitario invitado en el exterior. Finalmente se habilitó mi candidatura con el apoyo del sector independiente. La elección significó la derrota del radicalismo universitario que terminó en tercer lugar, al triunfar en la asamblea universitaria el candidato promovido por los sectores independientes. La primera y única universidad que el alfonsinismo perdió. Durante el exilio, y por la especialización lograda en CyT, contribuí a formar el área de vinculación tecnológica de la Universidad de Costa Rica. Antes de 1993 fui subsecretario de Estudios Económicos en la gestión de Juan J. Llach al frente de la Secretaría de Programación Económica y de Domingo Cavallo como Ministro de Economía. En ese carácter fui responsable de los estudios sobre competitividad de la economía argentina, y colaboraba en la realización de los mismos la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, a cargo de Bernardo Kosacoff, con quien compartía el planteo que de no mejorar la competitividad genuina de la economía, basada en el cambio tecnológico, el Programa de Convertibilidad no era sustentable. Desde esa posición tuve a cargo la negociación con el BID para el tercer programa de apoyo al sector de ciencia y tecnología, a partir de un crédito para la Modernización Tecnológica, que permitió crear el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) de apoyo al cambio tecnológico de las PyMes, en el marco de la Ley 23877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica de 1991. Esta introducción la realizo para presentarme ante un lector interesado en la investigación en políticas públicas que como tal indague también en la historia de los protagonistas para comprender en forma acabada las políticas desarrolladas.

La reforma universitaria de los noventa desde la política

Comenzaré por la política institucional y la relación con los rectores en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), refundado como organismo de coordinación de los rectores de las universidades nacionales. Después de la recuperación de la democracia y en los segundos

o terceros mandatos de rectores —escribo con lenguaje sexista porque eran todos hombres—, fueron elegidos candidatos peronistas, como Tulio del Bono, primer secretario general de la CONADU (el primer sindicato docente universitario), en la Universidad Nacional de San Juan, Pablo Bohovslasky en el Comahue, Armando Bertranou en Cuyo y Alberto Cantero en Río Cuarto. A ese incipiente “bloque” se sumaron los primeros rectores electos de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, como Daniel Malcom en San Martín y Julio Villar en Quilmes. Como secretario de Políticas Universitarias participaba en las reuniones del CIN, sin votar, aunque mi presencia calificada maliciosamente como “representante del gobierno menemista que venía a intervenir la autonomía universitaria” era irritante para algunos rectores radicales, en particular para Juan Carlos Hidalgo del Litoral y para Juan Carlos Recalcati de la UTN, aunque la presencia de este último en el CIN fue muy breve ya que ese año la asamblea universitaria eligió a Héctor C. Brotto, del peronismo universitario. No obstante, tenía buen diálogo con rectores “reformistas”: el rector Luis Lima de La Plata, Alberto Puchmuller de San Luis y Juan Carlos Busnelli de Luján, verdaderos caballeros que entendían las representaciones institucionales del sistema democrático, y con Oscar Shuberoff, quien de hecho ejercía, más con “muñeca política” que con pergaminos académicos, la jefatura del bloque de rectores radicales.¹⁰⁰ Ese año, en ocasión del ingreso al CIN del rector electo de la Universidad Nacional de Quilmes, Julio Villar, su solicitud fue fuertemente cuestionada por los rectores radicales que eran claramente hegemónicos. Cuando se discutió la legalidad de la Asamblea Universitaria que había elegido a Villar, me levanté de la sesión y advertí que era mi última participación en ese organismo, luego se bajó la espuma del conflicto y se resolvió el ingreso del rector de la UNQ. Julio había sido decano de la regional Buenos Aires en el 73 y colaborador de Héctor Cámpora en su exilio en Cuernavaca, México.

100 A lo largo de los años construí una relación de respeto mutuo con Oscar y con funcionarios de su equipo como Alicia Camillioni y “Cati” Nosiglia.

Había conformado fórmula con Ernesto Villanueva, el rector más joven de la UBA con 28 años en el 73. Me tocó proponer la designación de los rectores normalizadores de las nuevas universidades nacionales de General Sarmiento, Tres de Febrero y Lanús. Fueron designados, respectivamente, Roberto Domecq, quien condujera la Universidad del Comahue en el 73; Jorge Taiana (h), que había sido reintegrado al servicio exterior luego de su larga prisión política sin juicio durante la dictadura, y en ese momento era embajador en Guatemala. Cuando lo llamé Jorge estuvo de acuerdo en volver al país para cumplir esa función, sin embargo, cuando el presidente Carlos Menem dictó el decreto de designación, fue nombrado presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y renunció al rectorado. Para la Universidad Nacional de Lanús propuse a Ana Jaramillo, exiliada en México, coordinadora del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRONATASS). Cito estos antecedentes por la lejanía que podrían tener con un pensamiento neoliberal. La mención de estas personas jamás fue reconocida por el reformismo universitario. En un bastardeo simplista éramos “los menemistas que vienen a intervenir las universidades autónomas como el peronismo de 1945-1955”.

Otra anécdota es, al inicio de la gestión, la concurrencia de Marta Borda en representación de la SPU a un congreso del CIN sobre investigación universitaria en La Falda, Córdoba, que tuvo como principal organizador a Mario Albornoz, por entonces secretario de Investigación de la UBA, congreso al que habían invitado a un experto de la Unesco quien al hacer uso de la palabra tuvo groseras manifestaciones contra el gobierno nacional y democrático de Carlos Menem, lo que implicó el airado cuestionamiento de la representante de la SPU por las manifestaciones públicas indebidas de un experto internacional, sin duda enmarcadas en el pensamiento del radicalismo universitario. En esa oportunidad Marta Borda presentó ante los secretarios de CyT de las universidades los primeros lineamientos del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores. Los secretarios

y secretarías de universidades con rectores peronistas apoyaron la iniciativa, mientras que el “bloque radical” se fracturó: las secretarías de Catamarca y La Pata acompañaron, por ejemplo. Y Mario Albornoz dijo, casi en tono despectivo, “esto es el SAPIU”.

En la SPU tuve la posibilidad de conformar un equipo de absoluta pluralidad político-ideológica con académicos y especialistas reconocidos: Carlos Marquis y Víctor Sigal, que habían participado en el denominado “proyecto 06”; Rebeca Guber, subsecretaria durante la gestión de Manuel Sadosky, y Marta Borda, ex directora de Tecnología del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Eduardo Sánchez Martínez, del cristianismo progresista, y Emilio Mignone, fundador del CELS; Osvaldo Barsky, de la izquierda rosarina antes del exilio en Ecuador, y César Peón, sociólogo compañero de ruta en el Comahue en los setenta; Héctor Gertel y José Delfino, dos economistas cordobeses especializados en educación; José Pagés y Conrado González, con quienes compartía las preocupaciones sobre ciencia y vinculación tecnológica durante el alfonsinismo. Se sumó el teniente coronel (RE) Castro Leschtaler, experto en informática; y permaneció Eduardo Mundet, que venía desempeñándose previamente, abogado cordobés que formó parte de la gestión. Todos de quienes aprendí y complementábamos nuestras personalidades. Pido disculpas por las omisiones.

Los instrumentos de política fueron múltiples y de aplicación simultánea, lo que se reconoce como de *fuerte activismo*. Seguramente en otros artículos se analicen algunos de los instrumentos. En esta oportunidad me referiré a los aspectos cuestionados por la literatura hegemónica *pseudoprogresista*.

Neoliberalismo o neodesarrollismo. La visión simplificadora

Algunos autores califican a las reformas realizadas en los noventa como parte del neoliberalismo y proclives a desarrollar un “mercado de la educación superior”, desde la perspectiva de la minimización del Estado y la privatización

en el contexto de la política pública de la época (privatizaciones, desregulaciones, vínculos internacionales con los países desarrollados hegemónicos).

No se trata de justificar o discutir el resto de la política pública, sino de señalar que fue una política activa, de fuerte intervención del Estado —clásico de los gobiernos peronistas de los cuarenta y setenta—, al que concurrió una tecnocracia de alto nivel profesional y en el marco de las mejores prácticas internacionales de política universitaria. Estudios recientes de Aritz Recalde y Ernesto Villanueva concluyen que calificar de neoliberal la política universitaria de los noventa es una simplificación.

El sostenimiento económico de algunos instrumentos de política como el FOMEC provino de un préstamo del Banco Mundial, y otros, como el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, del Tesoro Nacional. El crédito del Banco Mundial en modo alguno significó resignar principios y convicciones en el altar de las políticas del BIRF, más allá de ciertos fetiches que la literatura asigna a los organismos internacionales de crédito. Formaron parte del equipo de consultoría externo ex funcionarios del gobierno socialista de François Mitterrand en Francia (William Experton y Huguette Haugades), además de reconocidos académicos como Jean Claude Martin, ex presidente de la Universidad de Toulouse y profesor emérito de la misma, y el danés Lauritz von Nielsen, que años más tarde fuera rector de la Universidad de Aarhus, cuyo modelo de funcionamiento innovador fue estudiado por Burton Clark caracterizando a Aarhus como una universidad innovadora. Por otra parte, el kirchnerismo también negoció con los organismos internacionales de crédito y a nadie se le ocurre calificarlo como una etapa neoliberal. Riñe con la inteligencia la superficialidad de los análisis, más injustificados cuando se fundamentan en supuestos preceptos científicos. Cabe citar aquí a Arturo Jauretche sobre la falsificación de la historia.

Por otra parte y más allá de las líneas instrumentales de política pública desarrolladas desde los inicios del nuevo milenio hasta el presente, lo

que se observa es que las mismas continúan por la ancha avenida trazada en la reforma de los noventa. Ya no existe el FOMEC, fue reemplazado por el FUNDAR y múltiples fondos especiales para el desarrollo de áreas disciplinarias específicas. Y la evaluación y la acreditación de la calidad han venido para quedarse. Tampoco corresponde el análisis de las políticas públicas como si la implementación de las mismas fuera con “escuadra y tiralíneas”, parafraseando a John William Cooke; los hacedores de política sabemos que en el ejercicio de la aplicación de las políticas se desarrollan mecanismos de mediación hasta que se llega a una ingeniería de detalle que permite optimizar los propósitos y resultados esperados, a partir de mayores consensos.

La política universitaria desde entonces trazó un marco regulatorio de principios básicos para los diversos sectores (privados y estatales, nacionales y provinciales) que con el tiempo han resultado inmovibles, más allá del discurso que hay que cambiar la Ley de Educación Superior porque todavía es una deuda pendiente del período menemista. Mayor rigor, ¡por favor! Por supuesto, hay aspectos de la legislación que hay que modificar en términos de actualización en línea con la nueva época que estamos viviendo. Ninguna ley es para toda la vida.

La política universitaria de los noventa: visión integral y principales instrumentos de política

En los primeros tres años del gobierno de Menem, la política universitaria se caracterizó, primero, por mantener sus principales características desde la recuperación de la democracia: títulos habilitantes para el ejercicio profesional, autonomía limitada por el control de los planes de estudio, intervención en los presupuestos económicos de cada universidad pública (control del gasto en personal), sin ningún cambio con respecto al período alfonsinista. En segundo lugar, la ampliación del sistema universitario por la cantidad de nuevas instituciones públicas y privadas: el Ejecutivo acompañó todas las iniciativas de crear universidades nacionales (Quilmes, La Matanza, San Martín y General

Sarmiento en el conurbano bonaerense, y el Instituto Universitario del Arte [IUNA] en 1996) y el examen de las iniciativas de universidades privadas por parte del Ministerio de Educación, en el marco de la Ley de Universidades Privadas de 1967 (Ley 17604) para otorgar autorización provisoria por seis años. En tercer lugar, el Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria —conocido como Subproyecto 06—, creado en 1991 con el apoyo económico del PRONATASS y del Banco Mundial, y con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La ampliación del sistema fue significativa, ya que por un lado el Congreso de la Nación impulsó proyectos de creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense a efectos de dar respuestas a demandas insatisfechas de educación superior, promovidas por diputados/as nacionales peronistas. Así se crearon las universidades nacionales de Formosa, Quilmes, San Martín. El rechazo del “reformismo” universitario a estas iniciativas fue explícito,¹⁰¹ al mismo tiempo que políticamente acompañaba la expansión del CBC de la UBA a ciudades bonaerenses con intendentes radicales. El caso del centro universitario en Junín y Pergamino con carreras de la UBA y La Plata resulta ilustrativo. Doble discurso: crítica a las nuevas universidades con flojos argumentos, pero sólida militancia universitaria partidaria. Por otro lado, abrían las puertas nuevas universidades privadas.

El aumento del número de universidades nacionales como privadas se apartaba del Decreto 185 del año 73, que había suspendido la

creación de nuevas universidades hasta contar con un plan nacional de desarrollo, que fuera dictado por Jorge Taiana al poco tiempo de asumir como Ministro de Educación, en el tercer mandato presidencial de Juan D. Perón. Cabe advertir que en el tercer gobierno peronista se hicieron excepciones, tanto para la creación de universidades nacionales (Jujuy, Santiago del Estero, Centro de la Provincia de Buenos Aires y Entre Ríos), la provincial de La Rioja y las privadas Marina Mercante y la Sindical Bancaria. Durante la dictadura militar no se crearon nuevas universidades y durante el alfonsinismo tampoco, salvo la Universidad Nacional de Formosa en 1988.

Entre 1990 y 1993 se produjo una expansión significativa del sector de universidades privadas. En 1990 se crearon: Blas Pascal, Adventista del Plata, Concepción del Uruguay, Maimónides, Palermo y San Andrés. En 1991: Austral, UCES, FASTA y Di Tella. Y en 1992: Instituto Universitario Barceló, Instituto Universitario Favaloro y Centro Educativo Latinoamericano.

También se autorizó la Universidad Federal de la Patagonia Austral (1990) y se crearon los institutos universitarios del Ejército (1990) y la Marina (1991).

En el período bajo análisis, se había alcanzado un acuerdo entre el Ministerio y el CIN para la ejecución del Subproyecto 06 del Programa PRONATASS, con mucha reticencia y desconfianza de la mayoría de las universidades nucleadas en el CIN con rectores “reformistas”. El programa consistía en estudios y trabajos de asistencia técnica y la elaboración de proyectos de política pública sobre gestión universitaria; y también produjo documentos sobre la calidad de la educación universitaria. En esa época el economista Humberto Petrei promovía el arancelamiento siguiendo la experiencia australiana. Esto provocaba el fuerte rechazo del “reformismo”, en tanto los rectores peronistas guardaban silencio. Su principal preocupación era la recuperación del presupuesto luego de la caída estrepitosa en términos reales producto de la hiperinflación de 1989-1990, tanto del presupuesto universitario como del público en general.

101 Cabe advertir que algunos protagonistas y/o diputados nacionales de la Unión Cívica Radical también proponían la creación de universidades nacionales en sus distritos electorales, o acompañaban las iniciativas, como Nicolás Teodosiu de Lanús y Raúl Baglini, que apoyó al inicio del nuevo milenio la creación de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) sobre la base de los centros universitarios de La Plata y la UBA en Junín y Pergamino. También apoyaron la creación de privadas (ver más adelante), como Rodolfo Terragno, la Universidad Siglo XXI, o el cineasta y dramaturgo Manuel Antín, con la Universidad de Cine.

Estos fueron los antecedentes previos a la profunda reforma realizada a partir de la creación de la SPU.

El abordaje de la nueva política universitaria supuso medidas múltiples de política que en la práctica recuperaban prácticas y políticas de las tradiciones liberal y laica (de la Generación del 80 y la Ley Avellaneda), el “reformismo” y el peronismo.

La tradición peronista como eje articulador: intervención del Estado para modificar el marco regulatorio de funcionamiento del sistema universitario, ampliar las fronteras de la autonomía y autarquía universitaria, el cogobierno universitario, el aseguramiento de la calidad, la inclusión social y el direccionamiento del financiamiento orientado a objetivos de política, para lo cual era imprescindible contar con buenos sistemas de información y profesionalizar en esa área del Ministerio de Educación. Cabe destacar el total apoyo, acompañamiento y libertad de acción que me brindó el ministro Jorge Rodríguez.

Autonomía y cogobierno resultaban de las tradiciones liberales y reformistas. A continuación se resumen algunos instrumentos de la política desarrollada, que tuvo fuerte intensidad entre 1993 y 1996 y continuidad hasta la finalización del mandato presidencial del Dr. Carlos Menem.

Un sistema de información universitaria

No existían datos consolidados a nivel del sistema. La política pública sin información implica trabajar a ciegas. Se realizó el primer (y único) Censo Nacional de Estudiantes Universitarios, se inició la publicación anual de la Guía de Carreras Universitarias para su distribución en las escuelas secundarias del país y se sentaron las bases para establecer un sistema de información con datos sobre estudiantes (ingresantes, reinscriptos, egresados), docentes, no docentes, duración teórica y efectiva de los estudios, etc., y por primera vez se organizaron e informatizaron las bases del sistema estadístico universitario nacional. Se pasó de las hojas de cuadrícula a la computadora. Se comenzó a saber a ciencia cierta cuántos estudiantes cursaban es-

tudios en las universidades. Insólito, ¿no?, que a diez años de la recuperación de la democracia el sistema universitario y el Estado no tuviesen datos básicos.

Un sistema universitario más humboldtiano (de investigación)

Se creó el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, recogiendo el antecedente del SAPIU, ideado por la gestión Sadosky-Abeledo desde el Conicet, y con ello el ideario de Bernardo Houssay de apoyar la investigación en un modelo universitario de sesgo profesionalista, de docentes con baja dedicación, escasa actividad de investigación y preeminencia de las carreras de “m’hijo el d’otor”. Muy lejos estábamos del modelo *humboldtiano* de la universidad estatal brasileña y las mejores del mundo.

El Conicet se había replegado nuevamente en sus unidades ejecutoras propias, habían retornado a su conducción algunos *dinosaurios* de los períodos dictatoriales, los juicios iniciados por el gobierno de Alfonsín se paralizaban y la institución se retiraba como querellante.

El programa se fundaba en la profunda convicción sobre la importancia de las universidades en la sociedad y economía del conocimiento. Contaba con la experiencia previa acumulada en el exilio. Fui asesor de la Secretaría de Investigación de la Universidad de Costa Rica para establecer un programa de vinculación tecnológica con los sectores productivos y director de Planificación Científica y Tecnológica del Ministerio de Planificación. A mi regreso integré el equipo de Manuel Sadosky. Se trataba de un incentivo para que las universidades nacionales designaran docentes con dedicación completa, quienes veían mejoradas sus remuneraciones en alrededor del 30, 40%. A diferencia de la carrera del Conicet, era condición *sine qua non* dictar asignaturas de grado (los Conicet tienen una marcada propensión al dictado de posgrado) y la categorización como investigador/a. En síntesis, el eje de ese instrumento de política no fue la mejora salarial, sino contribuir a desarrollar una universidad de investigación, si bien

se alcanzaban simultáneamente dos objetivos: desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las universidades y mejora de los ingresos de los docentes que investigaban.

Por cierto, la literatura da cuenta del alto nivel de participación que tuvo la formulación y ejecución del programa, por lo que resulta inadecuado caracterizarlo como intervencionista o referenciarlo como “neoliberal”. Cabe advertir que a la distancia los errores de implementación de la segunda etapa del programa (ya no me desempeñaba como secretario) resultaron del planteo de las universidades para valorizar en la categorización los cargos de gestión, incluidas la gestión rectoral y de facultades, y la regionalización del proceso de categorización, que provocó una elevada heterogeneidad que perdura hasta estos días.

Un programa universitario de vinculación tecnológica

La nueva revolución científica y tecnológica mundial estaba en marcha (TIC, microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales) y el sistema universitario mundial se “vinculaba” con los actores productivos, fueran micro, pequeñas y grandes empresas de capital nacional. La vinculación tecnológica había dado sus primeros pasos en el gobierno de Alfonsín, pero circunscripto al área de la SECyT. Esa experiencia y actores destacados de esa etapa fueron incorporados a la SPU con la conducción del físico Conrado González, quien asesoró al diputado nacional Jorge Rodríguez en el proyecto de ley que fuera sancionado y promulgado de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica (Ley 23877). Las unidades académicas de las ciencias aplicadas y las ingenierías eran el locus más interesado en esta materia.

Limitación de la intervención a los planes de estudio por parte de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU)

Hasta ese momento había sido una práctica habitual de la DNGU que el personal técnico y profesional observara los contenidos de los planes de estudio y programas de asignaturas duran-

te el trámite de validez oficial de los títulos. La adopción del modelo de educación universitaria de Francia, el reconocimiento de los títulos universitarios como habilitantes para el ejercicio profesional, el tardío surgimiento de universidades privadas por ese motivo (a partir de 1958) en comparación al resto de Hispanoamérica y la sustanciación de un examen de estado para las primeras diez cohortes de egresados de esas universidades contribuyeron a desarrollar un celo en el Ministerio de Educación para fiscalizar que los títulos universitarios de licenciado o equivalente no fueran inferiores a planes de estudio con una duración de cuatro años, así como contenidos referenciados en las incumbencias de los títulos.¹⁰²

La Secretaría, a través de la Subsecretaría a cargo de Eduardo Mundet, comenzó a atenuar el fuerte intervencionismo bajo el enfoque de desburocratizar y eliminar las observaciones técnicas irrelevantes. Con ello, gradualmente se fue ampliando la autonomía universitaria.

La Secretaría, a través de la Subsecretaría a cargo de Eduardo Mundet, comenzó a atenuar el fuerte intervencionismo bajo el enfoque de desburocratizar y eliminar las observaciones técnicas irrelevantes. Con ello, gradualmente se fue ampliando la autonomía universitaria.

Autarquía económica y financiera

De la mano de una menor intervención académica por parte de la DNGU, había que ampliar las fronteras estrechas de la gestión económica y

102 La regulación del sistema universitario argentino se basaba en el modelo francés. Durante la revolución napoleónica, se cerró la Universidad de París (Sorbona) en 1793 y durante cien años y no se autorizó el funcionamiento de universidades privadas porque los títulos eran habilitantes para el ejercicio profesional. En Francia las universidades son fuertemente controladas por el Estado nacional en materia de planes de estudio, creación de carreras y pago a los docentes a partir de concursos sustentados por el Ministerio (hoy Ministerio de Educación Superior e Investigación). Con estos motivos históricos se puede desacreditar el mito “reformista” de la eliminación de la autonomía universitaria a partir del gobierno peronista.

financiera de las universidades. A escala internacional se adoptaba la figura del *block grant*, o subsidio global a las instituciones, en forma simultánea con la adopción de modelos de distribución presupuestaria (secundaria) entre las instituciones (Canadá, Francia —modelo San Remo—, Holanda, etc.). La literatura subestima este tema y los analistas minimizan los límites a la autonomía que implica la formulación del presupuesto de manera desagregada —según el clasificador por objeto de gasto (personal, bienes de consumo, bienes de uso y transferencias)— para ser elevado para la consideración, no objeción y eventual aprobación primero del Ministerio de Educación y luego a la Secretaría de Hacienda o Presupuesto del Ministerio de Economía. Desde la crisis de la deuda externa mexicana de 1982, la volatilidad de la macroeconomía, las elevadas tasas de inflación y el desequilibrio de las finanzas públicas provocaban no sólo la caída constante en términos reales de los salarios universitarios, sino el “congelamiento de vacantes”. En otras palabras, los cargos de docentes universitarios que cesaban la relación laboral por jubilación, fallecimiento o renuncia no podían ocuparse. ¿Cómo se ejerce la autonomía universitaria si el Estado interventor no posibilita la creación de nuevas carreras o la ocupación de cargos docentes vacantes?

En 1994 se adoptó la figura de la asignación de una partida global en el presupuesto de la administración pública nacional, figura que rige hasta el presente como “la planilla anexa (distributiva) del artículo 12 que asigna los recursos totales para el sistema universitario nacional”. Las universidades nacionales ya no tuvieron que peregrinar por los despachos de las secretarías de hacienda de los ministerios de educación y economía para discutir cuestiones económicas vinculadas a decisiones académicas en ejercicio de la autonomía universitaria.

En paralelo se comenzó a trabajar en un modelo de asignación de recursos basado en indicadores objetivos y verificables, lo cual no se podía hacer si no se contaba con un robusto sistema de información universitaria. A esos efectos, se adoptó el enfoque canadiense y francés o modelo de “insumos”: cantidad de estudiantes, de lo cual se derivaban relaciones técnicas norma-

tivas docente-alumno, etc. Durante esos años no se puso en marcha por el diálogo constante con el CIN sobre cómo se define la variable estudiante, si el CBC de la UBA era un curso de ingreso o eran alumnos universitarios, si la base de datos debía incluir el documento de identidad, etc. La iniciativa fue prosperando con el transcurso de los años y hoy ha sido adoptado por el CIN (Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria), con baja o nula aplicación por falta de voluntad política del Poder Ejecutivo.

El marco regulatorio para las universidades privadas

A diferencia de buena parte de la experiencia regional, el régimen regulatorio para la creación y funcionamiento de las universidades privadas es de un fuerte control del Estado, sea a través de la intervención de la agencia estatal de evaluación y acreditación (CONEAU) para autorizar provisoriamente la puesta en marcha, así como de la autorización estatal definitiva y los mecanismos de aseguramiento de la calidad de carreras reguladas que rigen por igual para universidades estatales y privadas.

La evidencia empírica muestra, por ejemplo, que la participación del sector privado universitario en el sistema nacional es minoritaria (20% de la matrícula), y ninguna evidencia permite concluir que la universidad argentina se privatizó, como en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Había dudas sobre la calidad de las universidades creadas bajo el régimen de autorización provisoria por seis años. La mayoría de las nuevas universidades creadas a principios del gobierno del presidente Menem estaban en la situación de autorización “precaria” de funcionamiento. Así fue como algunas cerraron sus puertas (Bar Ilán y Patricios, entre otras), a partir de la fiscalización rigurosa de la DNGU.

Desde 1993 en adelante continuó la creación de universidades privadas: el Instituto Universitario de Cine y la Universidad Cuenca del Plata, ambas en 1993. Y se reconoció a FLACSO como universidad internacional.

Varias de las universidades privadas nuevas respondían a gestiones de dirigentes políticos (el caso del ex ministro de Obras Públicas de Raúl Alfonsín, Rodolfo Terragno, promoviendo la creación de una universidad privada en Córdoba, o la intendencia peronista del Partido de la Costa Atlántica en provincia de Buenos Aires, promoviendo la creación de una universidad privada en ese partido) y de corporaciones diversas (los casos de los Bancos Mayo en la creación de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilán, promovida por el presidente del Banco Mayo, Rubén Beraja, a su vez presidente de la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas) y del Instituto Banco Patricios de la familia Szpolski.

La reforma constitucional de 1994

La reforma constitucional de 1994 resultó de un acuerdo entre los dos partidos políticos mayoritarios, el radicalismo y el peronismo, conocido como Pacto de Olivos.

El artículo 75, inciso 19, de la Constitución reformada en 1994 reconoció la autonomía de las universidades, pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. Cuestión a la que se hizo referencia más arriba. El debate central fue cómo incorporar a la nueva constitución el principio de la gratuidad universitaria.

Después de arduas negociaciones se acordó el siguiente texto:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y *que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.*

Me referiré al texto destacado sobre los “principios de gratuidad y equidad” que promovió el peronismo y sus aliados. Los “reformistas” promovían el principio de gratuidad a secas. No se puede negar que algunos sectores del peronismo adscribían a los postulados de la primera Ley universitaria peronista de 1947 que establecía la gratuidad solamente para los estudiantes de bajos ingresos. A su vez, el gobierno sostenía que el sistema universitario nacional se había complejizado con el desarrollo de los posgrados y por lo tanto no se podía establecer la gratuidad de la totalidad de los estudios universitarios. Asimismo, el sistema universitario internacional estaba registrando una profunda reforma, a partir de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación y el enfoque de los estudios superiores a lo largo de la vida. De hecho, en 1999, o sea cinco años más tarde, veintisiete países europeos firmaron el Acuerdo de Bologna. Por último, veintiún años después, la reforma de la Ley de Educación Superior introdujo la gratuidad sólo para los estudios de grado. De manera tal que los principios de gratuidad y equidad, como una expresión que reúne en un significado conjunto a dos términos diferentes (por ejemplo “luche y vuelva”), fue muy adecuada para la carta magna. Veremos a futuro cuáles serán las nuevas interpretaciones.

El Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)

Los organismos internacionales de crédito acuerdan entre ellos la distribución de la atención de sus programas de crédito a los países subdesarrollados. Así, por ejemplo, el BID atendía el nivel de educación primario y el BIRF el secundario, mientras que el sector de ciencia y tecnología era atendido por el BID. Ello explica la formulación y negociación de un programa de crédito para educación superior universitaria debió acordarse con el BIRF.

El BIRF contaba para entonces con documentos de orientación de políticas, basados en la evaluación de la calidad, el ingreso, permanencia y egreso, y el financiamiento, con énfasis en

modelos de asignación presupuestaria basados en indicadores objetivos (cantidad de estudiantes y/o egresados, por ejemplo), cuestionando severamente los sistemas de presupuestación basados en la negociación política. Las propuestas sobre evaluación de la calidad recogían la experiencia de los Estados nacionales desarrollados europeos que habían recogido tardíamente el sistema estadounidense de mediados de los años treinta. La contrapartida de los sistemas de evaluación de la calidad y rendición de cuentas es que implicaban mayor autonomía y autarquía institucional, en un contexto de masificación de la educación superior tendiente a la universalización. Pedro Krotsch caracterizaba la nueva política internacional en educación superior con la expresión “control remoto” de parte del Estado.

La evidencia empírica en los noventa era incontestable: crecimiento exponencial de los posgrados de dudosa calidad desde la recuperación de la democracia como expresión de la mercantilización de ese nivel, notables disparidades en las asignaciones presupuestarias según la cantidad de estudiantes de cada universidad, aumento exponencial de la matrícula de las carreras de tradicionales que implicaban una reasignación de recursos hacia esas ofertas masivas con docentes de dedicación simple, reforzando el modelo histórico “profesionalista” que reprimía el resurgimiento de las carreras experimentales en ciencias básicas, naturales e ingenierías.

La formulación y negociación del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) se orientó a afrontar los problemas reseñados. Sus componentes fueron:

1. Crear un fondo para el mejoramiento de la calidad de la docencia de carreras experimentales y la formación de posgrado de los docentes de dichas carreras, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA).
2. Crear la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP).
3. Otorgar financiamiento de estudios de posgrado en ciencias sociales y humanidades.

4. Mejorar las bibliotecas universitarias.
5. Desarrollar un sólido sistema de información universitaria.
6. El desarrollo de un modelo de asignación presupuestaria basado en indicadores objetivos.

Durante la primera misión de expertos del BIRF, un consultor estadounidense propuso la participación de los estudiantes en la estructura de financiamiento de las universidades, con énfasis en el arancelamiento, considerando las tendencias internacionales a diferencia de los casos singulares de Uruguay y Argentina de gratuidad de los estudios de grado. Sin embargo, esa propuesta era contradictoria con la ampliación de los alcances de la autonomía de las instituciones. El gobierno la objetó desde la perspectiva autonomista. El experto fue excluido de las siguientes misiones del Banco.

Se advierte que la SPU avanzó en ampliar los márgenes de la autonomía universitaria y la autarquía como se mencionó anteriormente.

Un aspecto importante a resaltar en las operaciones con los organismos internacionales de crédito es el aseguramiento de procedimientos rigurosos y transparentes, los que no necesariamente son habituales en el mundo subdesarrollado habituado a la dedocracia, a la elección previa de “ganadores” (beneficiarios), a evitar mecanismos colegiados para la toma de decisiones, al enfoque “amigo enemigo”, etc. Esta cuestión es una contribución muy importante más allá del financiamiento. Obsérvese que se trata de programas de inversión que no financian gastos corrientes, como salarios, mientras que las becas, junto con el equipamiento, son calificados como inversión.

Se estableció un consejo directivo del FOMECA dado que la CAP per se era un organismo colegiado, ambos separados y diferenciados de la autoridad política del secretario y el ministro. La composición plural y calificada de los integrantes de estos cuerpos fue ejemplar.

La acreditación de la calidad de los posgrados fue voluntaria, pero al estilo internacional, las becas sólo podían estar orientadas a estudios de posgrado acreditados. La CAP fue el germen de la CONEAU.

Desarrollo de la educación superior técnica no universitaria

Se formuló y negoció con el BID un programa de crédito para la constitución de nuevas instituciones de educación superior técnica, siguiendo el modelo francés de los Institutos Universitarios Tecnológicos. Se logró crear y poner en marcha un ITU en Mendoza a partir de la asociación entre la Universidad Nacional de Cuyo —durante la gestión del rector Armando Bertranou, que años más tarde fuera presidente del Conicet—, el Estado provincial y el sector industrial mendocino. Funciona en el campus de la UNCuyo y se ocupa del dictado de carreras técnicas terciarias.

El Programa de Becas

La barrera a la entrada a la universidad mediante aranceles ya no existía por la gratuidad de los estudios de grado establecida en los estatutos universitarios, pero el sistema universitario estatal argentino gratuito no necesariamente asegura la igualdad de oportunidades y acceso de estudiantes de bajos recursos económicos. En 1993, Argentina contaba con un instituto de crédito educativo que también otorgaba becas y cuyo funcionamiento era por demás deficitario. La erosión del Estado había llegado a esos despachos, la morosidad crediticia era predominante y la asignación de recursos discrecional. Se puso en marcha un programa de becas, que en su inicio tuvo una asignación presupuestaria modesta, para cubrir 50.000 estudiantes con carencias económicas, y se gestionaba en base a criterios objetivos.¹⁰³

103 Hasta entonces era habitual que parlamentarios gestionaran becas y créditos educativos para militantes políticos, amistades y familiares. Se terminó con esa práctica.

La nueva Ley de Educación Superior

La elaboración, negociación y sanción de la Ley de Educación Superior 24521 de 1995 fue resultado de un largo proceso signado por la feroz oposición del “reformismo” universitario. Sin duda primaba la oposición política al menemismo y sus políticas de privatización, que se conjugaba con la autorización estatal para el funcionamiento de múltiples universidades privadas. Asimismo flotaba en el ambiente la preocupación histórica de la intervención del Estado sobre la autonomía universitaria, que había caracterizaba al peronismo en los años cuarenta y cincuenta.

La SPU realizó consultas múltiples y preparó un proyecto de ley, con comentarios y justificación de cada artículo, incluso planteando alternativas. Ese proyecto comentado fue publicado y ampliamente distribuido. Se generó un amplio debate, sobre temas fundamentales, tales como el atributo de los títulos universitarios de grado como habilitantes para el ejercicio profesional y vinculado a ello el sistema de evaluación y acreditación universitaria, así como los alcances de la autonomía universitaria y la gratuidad y equidad.

Sin duda esos temas fueron los más controversiales. La propuesta de la SPU de separar la acreditación de la formación académica y la habilitación para el ejercicio profesional en la expedición de los títulos, siguiendo el sistema de los EE. UU., sólo concito el apoyo de Francisco Delich, ex rector de la UBA y Córdoba, de los rectores de Di Tella y San Andrés, y del diputado nacional radical platense José Dumón. Ni las universidades nacionales ni las privadas, salvo las dos mencionadas, acompañaban esa propuesta. Las primeras por la tradición y las segundas porque habían pasado el período de examen de estado de sus egresados y no querían volver a esa situación. Cabe advertir que la separación de la titulación académica de la habilitación para el ejercicio profesional implica la ampliación de los alcances de la autonomía universitaria.¹⁰⁴

104 También es importante señalar que las provincias nunca delegaron a la nación el control del ejercicio profesional en sus territorios.

El *trade off* de mantener la habilitación profesional fue la acreditación obligatoria de la calidad de las carreras de interés público que pusieran en riesgo la seguridad, la salud, los derechos y la educación de la población. Sin embargo, el bloque de rectores “reformistas” planteó la posibilidad de crear otras agencias no estatales de evaluación y acreditación, y así quedó consignado en la ley, lo que terminó tergiversándose, ya que debían constituirse como figuras jurídicas de derecho privado y, por ende, el discurso mutó a la “privatización de la evaluación de la calidad universitaria” por parte de los propios autores de la propuesta. ¡Insólito! En un clima de desconfianza a la intervención del Estado, la CONEAU comenzó a funcionar bajo la conducción de Emilio Fermín Mignone, que fuera propuesto por el Poder Ejecutivo como representante ministerial y elegido por sus pares por unanimidad. El “reformismo” había incorporado miembros a la Comisión en representación del CIN y el Congreso de la Nación. La retórica dio lugar a la acción y en la práctica ni siquiera intentaron crear una agencia de evaluación y acreditación propia de las universidades estatales. Sí lo hicieron grupos de universidades privadas, creando dos agencias que finalmente no funcionaron.

La oposición más importante se concentró sobre el tema de la gratuidad de la enseñanza universitaria, que había sido bandera del peronismo desde 1949 (decreto de suspensión de los aranceles, refrendado luego en la segunda Ley universitaria del peronismo en 1954 con la eliminación total). La ley delegaba a las universidades esta materia para que en ejercicio de la autonomía cristalizaran en sus normas los principios de “gratuidad y equidad”. No obstante, la ley establecía que lo recaudado por la eventual aplicación de aranceles debía destinarse a becas para estudiantes de bajos recursos y otros soportes de bienestar universitario, prohibiéndose otros gastos corrientes. La propuesta estaba más alineada con la primera Ley universitaria del peronismo de 1947 en un contexto de ingreso al siglo XXI con modalidades de educación universitaria diversas y masificación de la educación superior.

El debate en el Congreso de la Nación fue tenso, la Federación Universitaria Argentina convocó a movilizaciones en oposición a la sanción de la ley y rodearon el Congreso en el día del tratamiento. En el interior del Congreso hubo idas y vueltas de negociaciones del oficialismo con la oposición, no alcanzándose acuerdo alguno. Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, constituido el quórum, el proyecto fue votado por mayoría, por el oficialismo y sus aliados parlamentarios, con el voto negativo de la oposición, incluido el FREPASO.

Los legisladores nacionales peronistas tenían posiciones encontradas por el punto sobre gratuidad, que fue el caballito de batalla de los legisladores de la oposición. No obstante, las exposiciones del “reformismo” legislativo hacían hincapié también en otros puntos, como la creación de la CONEAU, la defensa del gobierno tripartito con el claustro de egresados y el cuestionamiento que fueran electores y pudieran ser elegidos los auxiliares de docencia (¡de antología!,¹⁰⁵ ni que hablar con otorgar ciudadanía universitaria a los trabajadores no docentes),¹⁰⁶ o que cuestionaran el texto final con el cambio introducido por el oficialismo de dar participación al Congreso Nacional en la designación de los miembros de CONEAU, cuando al mismo tiempo el “reformismo” cuestionaba la injerencia del Poder Ejecutivo y reclamaba un mayor protagonismo del Congreso.¹⁰⁷ En definitiva, los *issues* del período

105 Lamentablemente la UBA continúa sin modificar su estatuto para otorgar ciudadanía universitaria a los auxiliares de docencia, tal como lo prevé la LES. Se expresan a través del claustro de egresados. El “reformismo” guarda silencio y los intelectuales también.

106 Cabe destacar que la Federación de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN) acompañó el proyecto de ley. Nelso Farina, su secretario general, me distinguió con una plaqueta en los juegos deportivos que organizaron en Córdoba. La LES recuperaba el protagonismo no docente establecido en la ley de 1974 y clausurado durante la dictadura militar.

107 No todos los cambios introducidos en el Congreso fueron razonables, por ejemplo la introducción del segundo párrafo del artículo 50: “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será

abierto con el golpe del 55 que se proyectó hasta junio del 66, cuando el onganiato intervino las universidades.

Mucha tinta ha corrido para argumentar contra la LES sancionada durante la gestión del presidente Carlos Menem, sin embargo durante el breve interregno de la Alianza, los doce años de gobiernos kirchneristas y los cuatro de Juntos por el Cambio, la Ley de Educación Superior no se derogó ni fue reemplazada por otra ley integral, como sucedió con la Ley Federal de Educación sustituida por la Ley Nacional de Educación. Tuvo modificaciones parciales, como la visibilización del derecho a la educación superior de las personas discapacitadas, la posibilidad de estudios de posgrado de egresados de institutos terciarios con cuatro años de duración y, por último, la más significativa, el establecimiento del ingreso irrestricto y la gratuidad de los estudios de grado (reforma Puiggrós).

Estas últimas ni modificaron las prácticas y normas estatutarias de las universidades preexistentes que con la LES ejercieron el derecho a establecer la gratuidad como un alcance de la autonomía universitaria y el ingreso irrestricto tiene lugar en algunas instituciones, mientras que en otras no.

Sostengo que las razones de la vigencia de la LES habiendo transcurrido veintiséis años de su sanción son las siguientes: (i) un marco normativo integral de la educación superior que garantiza la autonomía de las jurisdicciones provinciales en un país federal como Argentina; (ii) un marco integral del sistema universitario, con especificaciones para las instituciones nacionales, provinciales y privadas, y un sistema de

evaluación y acreditación de la calidad común a todo el sistema, así como el régimen de títulos y, (iv) a mi juicio lo más importante: se amplió la autonomía y se estableció la autarquía económica y financiera, envidiada por los organismos nacionales de ciencia y tecnología (Conicet, CNEA, INTI, INTA, etc.).

Disposiciones normativas como la posibilidad de acceso a la educación superior de personas con más de 25 años de edad sin título del nivel medio, la intervención de las universidades nacionales sólo por parte del Congreso Nacional imposibilitando al Poder Ejecutivo intervenir instituciones, las restricciones al ingreso de la fuerza pública a recintos universitarios, son, entre otras, medidas que rescatan los valores de la tradición democrática y republicana, prescriptas en la LES.

Los alcances de la autonomía universitaria se ampliaron significativamente. Desde entonces el Ministerio de Educación no emite juicio sobre los planes de estudio de carreras de grado de profesiones no reguladas, y el hecho del acrecentamiento de profesiones reguladas (carreras acreditadas por el artículo 43) no ha sido consecuencia de la intervención del Estado sino de las corporaciones académicas con propósitos de reservar un campo profesional. He sido un opositor permanente a la inclusión de carreras al régimen obligatorio de acreditación. Un ejemplo absurdo de la hiperregulación ocurre con las carreras de Ingeniería, donde se ha llegado al extremo de estandarizar la disciplina de informática cuyo desarrollo y actualización se observa en el surgimiento de empresas de tecnologías de la información y comunicación creadas por jóvenes emprendedores brillantes que en muchos casos son estudiantes.¹⁰⁸

definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente". Ese párrafo fue introducido a instancias del decano de la Facultad de Medicina, Luis Ferreira, que no lograba que prosperara en el Consejo Superior que pudiera establecer un sistema de ingreso selectivo para Medicina. El párrafo fue eliminado en la reforma Puiggrós, modificando al mismo tiempo el primero, que establecía las condiciones de regularidad de los estudiantes. Este otro tema es materia opinable.

108 Todas las carreras de Ingeniería están comprendidas en el artículo 43. Menos mal que Argentina no tiene el título de Ingeniero Comercial, como en Chile, sino que utiliza la denominación de licenciatura, sino estaría regulada por el artículo 43.

Sobre ese tema, vale recordar la evidencia empírica de los primeros resultados de la acreditación de la carrera de Medicina, que mostró que la mayoría de las carreras estaban “subestándar”. Plantear el cierre de las mismas era desde todo punto de vista inviable, aunque sí ocurrió en un caso de Ingeniería. La CONEAU entonces construyó una interpretación inteligente: se otorgaba una acreditación por tres años, sujeta a compromisos de mejora. La perspectiva fue la mejora y no la sanción. Se suponía que a los tres años la carrera alcanzaba los estándares de calidad fijados por la propia comunidad universitaria disciplinaria, a través de las asociaciones de facultades o unidades académicas. Ahora bien, caracterizar la introducción de la acreditación condicionada por tres años como un cambio sustancial a la política universitaria implica desconocer que la mayoría de las carreras estaban “subestándar”, o sea, que no satisfacían un mínimo nivel de calidad. Obsérvese la tergiversación de los hechos. Algunos interpretan que se trató de una implementación negociada que corrigió la política. Otra interpretación es que resultó de la impactante evidencia empírica que las carreras reguladas no satisfacían estándares mínimos de calidad y por lo tanto hubiera sido un escándalo dictaminar la no acreditación. Se encontró una salida inteligente.

Caracterizar a la reforma como pro mercado o desarrollo artificial de un mercado de la educación superior no resiste el menor análisis. Ni se privatizó el sistema, ni hubo una competencia entre universidades, ni se creó un mercado de la educación superior.

La política universitaria en el nuevo milenio: rupturas y continuidades

La política de educación superior se discontinuó pese al cambio de denominación de la SPU a Secretaría de Políticas de Educación Superior. Se cerró la línea de trabajo de los Institutos Tecnológicos Universitarios, pese al éxito de la primera experiencia piloto. En vez de formular y negociar un nuevo tramo del crédito del BID, se canceló una política pública que tendía puentes con la educación superior no universitaria.

EL FOMEC fue eliminado, simplemente porque era de los noventa. En paralelo, el secretario de Ciencia y Tecnología, Dante Caputo, intentaba restaurar el SAPIU. Debió renunciar por la oposición de los investigadores del Conicet.

La CONEAU como organismo descentralizado que había iniciado sus actividades en 1996 tenía un impacto creciente en la mejora de la calidad del sistema universitario. Se habían cerrado aproximadamente el 25% de los posgrados de baja calidad y la acreditación de carreras de grado de interés público avanzaba gradual pero sistemáticamente. Entre 2000 y 2002 fue presidida por Juan Carlos Pugliese (h).

El gobierno de la Alianza pasó sin pena ni gloria. A partir del gobierno de Eduardo Duhalde y durante la gestión de Graciela Giannettasio al frente de la cartera educativa se incorporó el abogado radical Juan Carlos Publiese (h) como secretario de Políticas Universitarias, cargo que ocupó hasta el 2005 con la gestión ministerial de Daniel Filmus. Pugliese (h), radical, un hombre de bien, querido por la comunidad universitaria, había sido rector de la UNICEN, miembro de la CONEAU al inicio de su funcionamiento en representación del bloque de rectores radicales del CIN y presidente de dicha Comisión.

La mejora de la economía le permitió volver a transitar las políticas creadas en los noventa. Surgieron contratos programa para el financiamiento de los planes de mejora de las carreras del artículo 43 de la LES. Se sostiene que esto significó cambiar el “rol descomprometido del Estado evaluador”, pero en verdad no tenía diferencias profundas con el enfoque del FOMEC, simplemente que ahora la atención se ponía en esas carreras, lo cual era lógico dada la situación subestándar de calidad. Un ejemplo fue el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI) en 2004 y 2005. Ni el FOMEC ni el PROMEI fueron fondos competitivos. A fines de 2004 se creó el FUNDAR (Fondo para el Desarrollo Universitario Regional), con fines similares al FOMEC aunque no necesariamente orientados al mismo propósito, también orientado a metas. Se trataba de la “política contractualista” establecida en los noventa, siguiendo

la experiencia internacional, con particular énfasis en la política universitaria del gobierno socialista de Francia. La pérdida de los salarios reales de los trabajadores universitarios había dado lugar a protestas airadas de los sindicatos y en ese marco se resolvió la centralización de la política salarial universitaria. Recordar que la LES preveía entre los alcances de la autonomía y la autarquía la definición de regímenes laborales y salariales.¹⁰⁹ La centralización de la política salarial implicó la realización de paritarias docentes y no docentes. Fue una medida contradictoria, ya que las universidades siguieron siendo autónomas para determinar el tamaño de sus plantas de personal. Un claro ejemplo del “Estado bobo” que financia salarios pero no controla la evolución de las plantas de personal. Absurdo. La SPU intentó con éxito parcial acotar la autarquía universitaria en la definición de las remuneraciones de las autoridades superiores estableciendo a modo de recomendación una propuesta de coeficiente sobre el salario docente. La aplicación fue dispar y aún hoy en día se registra una fuerte dispersión de los salarios de las autoridades superiores universitarias, para nada justificada.

En 2002 se creaban las universidades nacionales de Chilecito y del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, por iniciativa de dos legisladores nacionales, uno del radicalismo y el otro del peronismo.

El 29 de diciembre de 2005 fue designado al frente de la SPU el filósofo peronista Daniel Malcolm, rector de la Universidad Nacional de San Martín. Su gestión fue corta, ya que en agosto de 2006 renunciaba por desavenencias con el ministro Filmus. Asume como secretario el ex rector de la Universidad Nacional de La Plata, el médico veterinario Alberto Dibbern, radical,¹¹⁰ quien se desempeñó por un exten-

so período (2006-2012), durante tres gestiones ministeriales (Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco y Alberto Sileoni). Luego asumiría el rector de la Universidad Nacional de Villa María, Martín Gill, hasta que resultó electo diputado nacional por la provincia de Córdoba en 2013. En la segunda mitad del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner lo reemplazó el ex rector de la Universidad Nacional de Misiones, Aldo Luis Caballero (2013-2015). Estos dos últimos provenientes del peronismo universitario.

En 2006 el Ministerio de Educación, el CIN y la Federación de Trabajadores Universitarios (FATUN), en representación del sector no docente, acuerdan el primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para este sector, que posibilitó una reclasificación del personal, reconocimiento de derechos diversos y en términos salariales una mejora significativa a punto tal que todavía hoy una categoría 3 (Jefe de División) del escalafón no docente percibe ingresos superiores a un profesor adjunto.

Fue un período de fuerte crecimiento del presupuesto universitario, *pari passu* con incrementos salariales al ritmo de la inflación, múltiples contratos programa para la mejora de la calidad de las ingenierías y otras carreras reguladas por el artículo 43 de la LES que requieren acreditación obligatoria. Incluso, se inició un proceso de financiamiento de carreras no reguladas. Asimismo, se ponía en marcha a través del Ministerio de Planificación Federal un importante Programa para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria. Por primera vez desde la recuperación de la democracia se desarrollaba un programa integral de infraestructura.¹¹¹ Por otro lado, el Programa de Becas Universitarias (PNBU) registraba un crecimiento exponencial en su cobertura.

109 Las nuevas universidades de General Sarmiento y Quilmes que crearon regímenes laborales propios, más basados en la productividad que en los adicionales por antigüedad o el paso de los años, se vieron obligadas a abandonarlos al centralizarse nuevamente la política salarial.

110 La acción política del presidente Néstor Kirchner de ampliar las fronteras de los adherentes (se recuerda que asu-

mió la presidencia por la no presentación de Carlos Menem a la segunda vuelta, y sólo había logrado el 22,3% de los votos) explica la incorporación de un radical en la SPU.

111 La única crítica razonable al programa fue la ausencia de prioridades, por lo que resultaban beneficiadas tanto aquellas instituciones con carencias notables como otras con menores necesidades.

Cabe resaltar que el planteo de los noventa de contar con un modelo de distribución presupuestaria continuaba avanzando en su formulación y desarrollo (ver más adelante).

En paralelo el Conicet en los gobiernos kirchneristas (gestión Eduardo Charreau —2002-2008—, discípulo de Houssay) también registraba un fuerte crecimiento en la cantidad de ingresos anuales a la carrera del Investigador Científico y Tecnológico. Las universidades nacionales aprovecharon esa circunstancia y no cubrieron cargos de dedicación completa, optando por radicar investigadores del Conicet en sus instituciones.¹¹² Asimismo, el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores continuaba teniendo fuerte legitimación en la comunidad docente universitaria, si bien el incentivo económico —al mantenerse constante en valores corrientes de 1994— pasó de representar más del 30% de los ingresos monetarios a menos del 3%. Las organizaciones sindicales habían logrado en las negociaciones paritarias alcanzar la anhelada reivindicación de igualar las remuneraciones de la dedicación completa (40 horas semanales) con el equivalente a los salarios de cuatro dedicaciones simples (10 horas semanales). En definitiva, crecieron más los salarios de las dedicaciones simples que las completas, hasta alcanzar la ecuación mencionada. El programa continuó con los procesos de categorización, modificándose para mal el sistema de evaluación.¹¹³

112 Desde mi punto de vista, este *trade off* entre el Conicet y las universidades nacionales ha sido muy perjudicial. Si bien durante los gobiernos de Néstor y Cristina F. de Kirchner se fortaleció el vínculo del Conicet con el sistema universitario, sin embargo las particularidades de la carrera del Investigador Científico (libertad para cambiar de lugar de trabajo, poco interés en general por la docencia universitaria) conlleva a una dependencia de las universidades con el Conicet, no siempre beneficiosa para las universidades nacionales. Esta cuestión merece un tratamiento en particular a propósito de la política científica, de imposible desarrollo en este artículo.

113 Se cambió el sistema centralizado de categorización a un sistema descentralizado, que provocó importantes heterogeneidades y por ende desigualdades.

Pari passu con la expansión económica crecía la matrícula del sistema de educación superior hasta superar una tasa bruta total agregada superior al 50%, de manera tal que el sistema universitario argentino ingresó sobradamente en la tipología de la educación superior de masas, con claro predominio del segmento universitario, con al menos una universidad nacional por territorio provincial. No obstante, en el período se registró una tasa de crecimiento anual acumulada más alta en el segmento privado que en el estatal, muy característico del comportamiento cíclico de la matrícula en ese segmento: aumenta en la fase de crecimiento y decrece en la fase descendente del ciclo económico, mientras que el estatal opera en sentido inverso.

Los “contratos programa” fueron numerosos, incluyeron bibliotecas y el fortalecimiento del Sistema de Información Universitaria que fue traspasado al CIN, aunque dependiente del financiamiento de la SPU. Las estadísticas universitarias no registraron la expansión deseable. Incluso el Censo Nacional de Población 2010 omitió el registro de los estudiantes en universidades privadas y estatales.

A fines de 2007, cuando asume la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, se crean las universidades nacionales de Río Negro y Chaco Austral, esta última como desprendimiento de una facultad de la UNE en Roque Sáenz Peña. Entre noviembre y diciembre de 2009 se crean siete universidades nacionales: de Tierra del Fuego (también sobre la base de una unidad académica de la UNPSJB) y Villa Mercedes, segunda universidad estatal en San Luis, a pocos kilómetros de la capital y coexistiendo con una facultad de la UNSL en esa misma ciudad, y cinco universidades en el conurbano bonaerense: Jauretche (Florencio Varela), Oeste, Avellaneda, José C. Paz y Moreno. En 2014 se crea la Universidad Nacional de Hurlingham en la localidad homónima, la Universidad Nacional de Rafaela (Santa Fe), se nacionaliza la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, se crea la tercera universidad en la provincia de San Luis, la Universidad Nacional de los Comechingones, en la localidad de Merlo. En la provincia de Buenos Aires se crea la Universidad Provin-

cial del Sudoeste (UPSO), vinculada académicamente la UNS, los tres institutos universitarios de las fuerzas armadas se fusionan en la Universidad de la Defensa Nacional y el Instituto Universitario de las Artes (IUNA) se transforma en la Universidad de las Artes (UNA).

En enero de 2015 se creó la Universidad Nacional del Alto Uruguay (Misiones), la provincia de Buenos Aires crea la Universidad Provincial de Ezeiza y la provincia de Córdoba crea la Universidad Provincial de Córdoba. En los últimos dos meses del mandato de Cristina Fernández de Kirchner se crean otras tres universidades en territorio bonaerense: Almirante Brown, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz (San Isidro).

Fue el período histórico de mayor crecimiento del sector de instituciones universitarias públicas, emparejando la cantidad de instituciones privadas. Varias de estas creaciones no cumplieron con el requisito legal de contar con el estudio de factibilidad y el dictamen no vinculante del CIN. Algunas de ellas en localidades de menos de 40.000 habitantes. El caso paradigmático son las tres universidades nacionales en territorio puntano, que no se destaca ni por su tamaño poblacional ni extensión geográfica, mientras que la histórica UNSL continúa teniendo unidades académicas en Merlo y Villa Mercedes, asiento de las dos nuevas universidades.

A mediados de 2015, las autoridades universitarias nacionales acordaban con los sindicatos docentes el primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) del sector docente. Las universidades habían unificado personería jurídica en el CIN con la condicionalidad de establecer reservas estatutarias. Las universidades establecían reservas sobre el articulado del CCT si colisionaba con las prescripciones del estatuto universitario respectivo, prevaleciendo estos a todos los efectos. Es decir, los acuerdos generales no necesariamente eran aplicables ya que en determinadas materias la primacía recaía en los estatutos universitarios. En el día pactado para el tratamiento del CCT en el CIN, la UBA se retiró, y es por eso que es hoy la única universidad nacional donde el CCT no tiene fuerza legal. Lamentablemente el decreto de homologación del CCT por parte del

Ministerio de Trabajo no incluyó las “reservas estatutarias”. Esto motivó que dos universidades nacionales acudieran a la justicia. Esta instancia judicial a seis años de aquel entonces no está resuelta, por lo que en las mismas prevalecen las reservas estatutarias.¹¹⁴

También en las postrimerías del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se promulgó la Ley 27204, titulada “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, conocida como Ley Puiggrós por la diputada nacional que la promovió, y que modificó la LES en cuestiones esenciales: ingreso irrestricto, eliminación de las previsiones de indicadores objetivos para la distribución del presupuesto universitario, reemplazo de la SIGEN por la Auditoría General de la Nación como órgano de contralor externo y adopción del principio de la educación superior como un bien social, un derecho humano (siguiendo la declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias de 2008) y su correlato en la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto. La gratuidad de los estudios de grado había sido adoptada por todos los estatutos universitarios reformados a partir de la sanción de la LES, no obstante, algunas universidades además de arancelar los posgrados, también arancelaban (y lo continúan haciendo) los ciclos de complementación (profesorados y licenciaturas) destinados a estudiantes con títulos de educación superior y la educación virtual. El ingreso irrestricto no se aplica en todo el sistema de universidades estatales, incluso dos universidades nacionales iniciaron juicios por violación a los principios de autonomía universitaria (las previsiones del art. 29 de la LES de establecer el régimen de acceso, promoción y

114 UNRN c/Estado nacional, es una de esas dos universidades. Hasta ahora la UNRN logró fallo favorable sobre el fuero competente, ya que el Estado nacional argumentó que correspondía al fuero laboral y la UNRN al fuero contencioso administrativo (el fundamento fue la omisión de las “reservas estatutarias” que figuraban explícitamente en el convenio firmado por el CIN y los sindicatos docentes universitarios, por lo que se vulneraba la buena fe de la negociación colectiva).

egreso de los estudiantes), y no pocas universidades públicas tienen cursos de ingreso selectivos y carreras con *numerus clausus* (cupos).

Cabe advertir que la iniciativa de la legisladora Puiggrós no contó con el acompañamiento del CIN, ni tampoco de la SPU. Incluso, sancionada la norma, el ministro Sileoni convocó a tres rectores de universidades nacionales (UNA, Córdoba y UNRN, o sea el suscripto) para conjuntamente con el secretario Aldo Caballero trabajar en la reglamentación de la Ley Puiggrós a fin de resolver las consecuencias del ingreso irrestricto. El caso ilustrativo más singular fueron las carreras de arte, como música y danza que tienen exigencias complementarias al título de nivel secundario. Las carreras de Medicina y otras de ciencias de la salud estructuradas bajo el modelo pedagógico ABP (aprendizaje basado en problemas) implican grupos pequeños de estudiantes con una fuerte intensidad de formación práctica. Otro derecho que contradice el ingreso irrestricto: el derecho de los pacientes sobre los que practican los estudiantes. Finalmente se tomó la decisión política de que el tema fuese tratado por el gobierno de Mauricio Macri, que tampoco reglamentó la ley. En consecuencia, es un caso más de leyes que no se cumplen en su totalidad.

En conclusión, el sendero transitado por la política universitaria en el kirchnerismo fue comparable al de los noventa, con una diferencia importante: el auge económico en los noventa correspondió al período 1991-1996, mientras que durante el kirchnerismo la bonanza económica se proyectó durante diez años continuos y su correlato fueron presupuestos universitarios incrementales, aumento de los salarios reales universitarios, inversiones en infraestructura y equipamiento y ampliación de la oferta universitaria a través de una multiplicidad de nuevas universidades, con preponderancia de las bonaerenses y en particular del conurbano.

El período del presidente Mauricio Macri (2016-2019) registró tres secretarios. El primero fue el rector Albert Cantard (UNL), que renunció dos años después para asumir como diputado nacional. La segunda fue la vicerrectora de la UN-

NOBA, Danya Tavela, quien renunció en octubre de 2018 para asumir como integrante de la CONEAU en representación del bloque “reformista” del CIN. El tercero fue Pablo Domenichini, un ex dirigente radical de la FUA y de la Juventud Radical de la provincia de Buenos Aires, actualmente rector de la Universidad Nacional de Almirante Brown.

Las líneas de acción tuvieron un cambio: el reemplazo de la multiplicidad de contratos programa por los planes de desarrollo institucional (PDI) resultantes de esfuerzos de planificación institucional. Las universidades más antiguas se vieron más beneficiadas por sus mayores capacidades de planeamiento y formulación de planes de desarrollo institucional, mayoritariamente radicales, respecto de las universidades más jóvenes. Un logro de la gestión de Danya Tavela, a mi juicio, fue convocar al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y al CIN para reformular el Programa de Incentivos, alcanzándose un consenso en favor de un sistema de categorización nacional, bajo la denominación SIDIUN (Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios), que lamentablemente a la fecha no se ha puesto en marcha. Otra acción destacada fue dinamizar la aplicación del Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria. Siendo vicerrectora de la UNNOBA había presidido la Comisión de Asuntos Económicos del CIN y compartíamos, con otro grupo de rectoras y rectores la necesidad de aplicar el modelo. Incluso llegó a acordarse en 2016 que el incremento presupuestario (Planilla B) debía ser distribuido un 60% por los coeficientes del modelo y un 40% por la tasa de apartamiento (diferencia entre el porcentaje del presupuesto del año anterior y el porcentaje que correspondía según el modelo). Así ocurrió, por única vez.¹¹⁵

115 Las UUNN que resultan “beneficiadas” por el modelo, o sea aquellas que deberían recibir una asignación mayor de recursos en el presupuesto de ley, son las “defensoras” del modelo, mientras que las “perjudicadas” tratan de posponer decisiones o directamente callan. A mi juicio no ha habido voluntad política del Poder Ejecutivo en el siglo XXI de aplicar un modelo basado en indicadores objetivos, que gradual y sistemáticamente ha registrado mejoras a lo largo de la historia. Hay una

El discurso universitario de esa gestión presidencial era actuar con menor arbitrariedad en la asignación de fondos (que no es lo mismo que discrecionalidad). El péndulo “reformista-peronista-reformista” reaparecía en el escenario, de manera atenuada. No fue un período de bonanza económica, por lo contrario, el deterioro implicó una reducción del Programa de Infraestructura y concluyó con un atraso en la remisión de fondos para gastos de funcionamiento equivalente a cuatro meses y medio.

En diciembre de 2019 asumió nuevamente un gobierno de raíz peronista que designó secretario de Políticas Universitarias al rector de la Universidad Nacional de Hurlingham, Jaime Perczyk. Las políticas *target oriented* continúan, ahora muy orientadas a afrontar los efectos de la pandemia del Covid-19, pero también la ampliación de los programas de becas (Manuel Belgrano) y el apoyo a carreras prioritarias. Por primera vez, en el presupuesto universitario de ley, el monto que se reservó la SPU para distribuir (o sea no distribuido a las universidades) alcanzó casi los 10.000 millones de pesos, equivalente a 100 millones de dólares estadounidenses. Una cantidad de recursos significativa para dar soporte a políticas activas.

preferencia por la discrecionalidad o arbitrariedad (dejo al lector la calificación que le parezca más apropiada). En los noventa se inició la formulación de un modelo de distribución presupuestaria basada en insumos (estudiantes) y así la SPU logró definir un modelo basado en relaciones técnicas docente/estudiantes según grado de experimentalidad de las asignaturas para calcular el costo salarial docente, al que se agregó tiempo después los componentes salariales de no docentes y autoridades universitarias, también con base en un enfoque normativo. El CIN complementó el modelo con la incorporación del rendimiento académico de los estudiantes, la complejidad de las carreras y las economías de escala, conocido como “componente CIN”. Agregándose también un componente para ciencia y técnica. El peso relativo de los tres es, en porcentajes, 50/45/5, respectivamente, si bien sólo el primero o “componente SPU” implica una valorización monetaria que permite ser comparada con el presupuesto asignado anualmente en la ley de presupuesto. Este trabajo ha sido permanente en el CIN, aunque su aplicación práctica ha sido muy marginal a través de la Planilla B de la Ley de Presupuesto.

En conclusión, las grandes líneas trazadas en los años noventa continúan hasta hoy, habiendo transcurrido dos décadas del nuevo milenio, con altibajos de períodos de bonanza y escasez presupuestarias, con modificaciones de las líneas de acción, pero sin duda con una clara política activa, que se inserta en las buenas prácticas internacionales de política pública universitaria de intervención del Estado en un sistema universitario autónomo. La diferencia central con los noventa radica en la superación de la conflictividad que caracterizó aquella época entre las universidades públicas dirigidas por académicos “reformistas” opositores al signo político del gobierno democrático. En la actualidad hay una convivencia respetuosa entre el Estado y las universidades estatales. No es ajena a esta situación la hegemonía que alcanzaron autoridades universitarias dirigidas por académicos peronistas que simpatizaron con los gobiernos peronistas desde el 2002 al 2015 inclusive, incluso en el interregno de los cuatro años de gobierno no peronista. También las políticas de los noventa que inicialmente fueron resistidas finalmente fueron asumidas, el ejemplo más claro es la presentación de carreras de grado y posgrado de la UBA para su evaluación y acreditación en la CONEAU, pese a gozar del beneficio legal de que ello no resulta obligatorio.

Los grandes *issues* de la política pública prevalecieron: contratos programa, procurar contar con un modelo de asignación presupuestaria basado en indicadores objetivos, el sistema de evaluación y acreditación de la calidad, amplia autonomía y autarquía. El presidente Alberto Fernández ha planteado la necesidad de contar con una nueva ley de educación superior como se dijo antes. Las leyes no son para toda la vida, han transcurrido veintiséis años desde la sanción de la LES con la modificación del 2015. Dudo que sea modificada la estructura básica de la LES en cuanto a marco regulatorio integral, las disposiciones para el funcionamiento de las universidades privadas, los alcances de la autonomía universitaria y la autarquía y el sistema de evaluación y acreditación externo de la calidad. No obstante, se reconoce la necesidad de revisar este último, en términos de redefinir el sistema de acreditación obligatoria

de carreras que registraron un crecimiento no deseable por presión de las corporaciones académicas, así como el mantenimiento o no de la acreditación obligatoria de los posgrados y la existencia de una sola agencia estatal o agencias disciplinarias. Dudo que políticamente sea viable la modificación de las estructuras de gobierno de las universidades nacionales previstas en la LES. Las autoridades universitarias actuales, “reformistas” y “peronistas”, no quieren innovar. Incursionar en el sistema de gobierno universitario es “abrir una caja de pandora”. Por cierto es necesario reconocer explícitamente los derechos a la educación superior de los pueblos indígenas y afrodescendientes, mejorar significativamente el funcionamiento del Consejo de Universidades y reconocer el fracaso de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), salvo algunos éxitos parciales limitados a territorios acotados y al coyuntural interés de autoridades gubernamentales provinciales. ¿Ese capítulo de la LES requiere una modificación?, ¿o se trata de un problema operacional? Bienvenida una nueva ley que incorpore de pleno en su aplicación a la UBA, en la que dejen de ser *kelpers* los trabajadores no docentes y los auxiliares de docencia.

Ahora bien, creer que la política universitaria descansa exclusivamente en una ley es un grave error. Si en los 2000 se hubiera insistido con programas para el mejoramiento de la educación superior terciaria (antes llamada no universitaria) otro sería el resultado. La política de la nación para ese segmento de la educación superior ha sido históricamente limitada. En el final del kirchnerismo hubo una preocupación y dedicación a la creación de colegios secundarios en las universidades nacionales, en vez de abordar soluciones para el segmento no universitario de la educación superior.

Reflexión final

¿Neoliberalismo o neodesarrollismo? Sin duda, neodesarrollismo desde 1993 hasta el presente. El neodesarrollismo propone mayor intervención estatal, políticas públicas heterodoxas, desarrollo educativo, científico y tecnológico

nacional para transformar una matriz productiva orientada a los recursos naturales en otra basada en bienes y servicios de mayor valor agregado y con exportaciones industriales. También podría caracterizarse como neoinstitucionalismo, en tanto análisis de las fallas de intervención del Estado y su reforma. La senda de la política pública universitaria trazada desde entonces fue recorrida por todos los gobiernos con los matices y las improntas de los responsables de la formulación y ejecución de medidas e instrumentos de política. Con el riesgo de la subjetividad, estimo que las políticas de la etapa inicial tuvieron profundidad, rigor y transparencia.

Un párrafo especial merece la descalificación de esa etapa histórica por la intervención del “cuco” del Banco Mundial y que interpretan a las políticas universitarias como neoliberales. Con o sin un organismo internacional de crédito, hubiéramos hecho lo mismo. Entre otras políticas ejemplares se destaca asegurar la aplicación de criterios objetivos para la asignación de recursos económicos, sean presupuestarios (presupuesto base) como los derivados de “contratos programa”, y la configuración de órganos colegiados con funciones decisorias en organismos como el FOMECA, la CAP y la CONEAU, que limiten la discrecionalidad y los favores políticos.

Desde que se constituyera el FUNDAR, el CIN ha planteado a la SPU, sin éxito, la constitución de un consejo directivo del FUNDAR con representación de las universidades para la asignación de recursos, así como establecer prioridades en las inversiones de infraestructura. No hemos tenido eco favorable de las autoridades políticas. Igual criterio respecto de la aplicación del Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria, cuando la preferencia son los presupuestos negociados, el “toma y daca” para aprobar la ley de presupuesto.

A esta altura, las diferencias entre “reformistas” y “peronistas” universitarios son sutiles, producto de la convergencia de las tres tradiciones universitarias. Es cierto que desde la recuperación de la democracia y al menos durante quince años estuvimos posicionados en trincheras

diferentes. Vale recordar cómo cambiaron Daniel Nieto, por entonces presidente de la Federación Universitaria Argentina, y Danya Tavela, como lo han comentado ellos entre risas conmigo; en la discusión de la LES estuvieron del lado de los cerriles opositores y manifestantes que no ahorraron epítetos descalificatorios, vale para ellos —con quienes me une la amistad y el respeto compartido— el concepto del conocido “teorema de Baglini”, parlamentario radical que en 1986 sostuvo que el grado de responsabilidad de las propuestas de un partido o dirigente político es directamente proporcional a sus posibilidades de acceder al poder. Cuanto más lejos se está del poder, más irresponsables son los enunciados políticos, cuanto más cerca, más sensatos y razonables se vuelven.

Aciertos y errores signaron este proceso histórico de la política pública posterior a la recuperación democrática. El balance es claramente positivo, si bien se cristalizaron políticas con posterioridad a los noventa que redujeron la autonomía universitaria. En buena medida ello se debió al ejercicio no responsable de la autonomía por parte de las propias instituciones universitarias. Ejemplo de ello es la vigencia de convenciones colectivas de trabajo que prácticamente aseguran la estabilidad y permanencia del personal que no tiene un desempeño satisfactorio, o la regularización de docentes sin mediar la realización de concursos públicos y abiertos, cuya no realización es entera responsabilidad de las autoridades universitarias. O la imposición de la gratuidad de los estudios de grado por una ley y el ingreso irrestricto, cuando se desconocen las diversas modalidades de los estudios de grado (los ciclos de complementación por ejemplo) o las características singulares de algunas carreras (el citado ABP). En el primer caso, egresados recién recibidos como licenciados, aun pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos, deben pagar aranceles si continúan estudios de posgrado, mientras que un bioquímico que realiza un ciclo de complementación de un profesorado de nivel medio y superior en Química, cursa de manera gratuita porque es una carrera de grado. En el segundo, cuando se conculcan otros derechos como el derecho humano a la salud de los pacientes

sujetos a prácticas masivas de estudiantes. No tengo duda que esta afirmación es polémica. Prefiero la valentía de señalarla siendo rector electo en dos oportunidades consecutivas por la mayoría absoluta de los claustros que callar y no despejar los fetiches universitarios.

20

-

LOS COMPROMISOS DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE 1994 Y LA LES



Honorable Congreso de la Nación. AGN.

La autonomía universitaria en la Constitución Nacional y en la legislación

Norberto E. Fraga*

La Reforma Universitaria de 1918

Hace tres años, en el 2018, se cumplió el centésimo aniversario de la Reforma Universitaria, que tuvo una amplia repercusión no sólo en el país, sino también en América Latina. Su legado implicó la democratización de la universidad, la renovación de su organización, de la metodología de enseñanza y una mayor autonomía institucional y académica.

El contexto histórico en que se produjo fue, en el orden internacional, el fin de la Primera Guerra Mundial, y en el orden interno, la plena presidencia de don Hipólito Yrigoyen, elegido en 1916 por aplicación de la Ley Sáenz Peña. He señalado en otro artículo que la Reforma no fue un hecho único y aislado, sino un conjunto de ideas, actitudes y acciones producidas en el seno de un movimiento estudiantil originado en Córdoba que procuró la revisión y modernización de las estructuras universitarias y, en especial de la enseñanza, en buena medida, anquilosadas.

La oposición al movimiento reformista estuvo integrada por los grupos más conservadores de orientación católica, muchos de ellos miembros de la llamada “Corda Frates” y por los centros católicos de estudiantes.

La lucha entre reformistas y antirreformistas revistió a veces características violentas con enfrentamientos ideológicos y físicos agudos. El 21 de junio de 1918, los primeros publicaron el célebre *Manifiesto Liminar*, en el que se establecían y proclamaban los principales objetivos del movimiento, siendo su posible redactor Deodoro Roca.

Cito brevemente algunos de sus fundamentos:

Acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica [...] los dolores que quedan son las libertades que faltan [...] era necesario borrar para siempre el recuerdo de los contrarrevolucionarios de mayo [...]. Nuestro régimen universitario aun el más reciente es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino; el derecho divino del profesorado universitario [...]. La federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen [...]. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo contribuyendo a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas, las lecciones encerradas en la repetición de rutina interminable de viejos textos amparaban el espíritu de rutina y de sumisión. Los cuerpos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejercida en contra de la ciencia.

En mi opinión las ideas reformistas en su desarrollo posterior al movimiento inicial han devenido en una concepción que se puede identificar con lo liberal en lo político y en la idea de apertura e inclusión en lo social y educativo.

De alguna manera, el reclamo de una mayor participación estudiantil en el gobierno universitario reivindica la primigenia concepción de

* Abogado y escribano (UBA) y especialista en educación superior (OUI Montreal). Profesor universitario. Vicepresidente de la International Law Association (rama Argentina). Fue secretario académico y vicerrector de la Universidad Argentina de la Empresa, vicerrector de la Universidad de Palermo y rector de la Universidad de la Marina Mercante. Es autor del libro *El régimen jurídico de la educación superior, y escritor y conferencista*.

las universidades medievales (léase Bolonia, París, Salerno, etc.) como sociedades de estudiantes y maestros.

Los aportes perdurables de la Reforma, la autonomía, la libertad de cátedra, la asistencia libre, los concursos docentes y la representación estudiantil en el gobierno de la universidad no se materializaron en forma inmediata. Fueron el resultado de un largo proceso con avances y retrocesos notorios.

Así, hubo períodos en que las universidades estatales estuvieron sometidas al gobierno de turno, por ejemplo, durante el gobierno del Gral. Juan Domingo Perón (1946-1955), el régimen militar de la Revolución Argentina (1966-1973) y el régimen militar de 1976-1983.

La autonomía y el cogobierno se instrumentaron a partir de la Revolución de 1955, inaugurando un brillante período que fue interrumpido en 1966 con la llamada “Noche de los Bastones Largos”. Su definitiva incorporación fue obra del gobierno del Dr. Raúl R. Alfonsín en 1983. Cabe agregar que el no arancelamiento de las universidades estatales fue producto de la Ley 14297/54, sancionada durante el gobierno del Gral. Perón e incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994.

La autonomía universitaria: el concepto jurídico

Los conceptos de autonomía y autarquía han sido tradicionalmente polémicos en nuestra doctrina constitucional y de derecho administrativo.

Con relación a las universidades nacionales, la cuestión de autonomía y autarquía ha adquirido rango constitucional, a partir de la reforma de 1994. De allí la importancia de esclarecer su significado, mediante el análisis del texto de la Constitución Nacional

Esta prescribe en el artículo 75, inciso 18: “Corresponde al Congreso [...] Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”.

El artículo 75, inciso 19, reza en su parte pertinente:

Corresponde al Congreso [...] Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

[...]

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

El análisis del debate en la Convención Nacional Constituyente no arroja mayor claridad sobre los conceptos aludidos.

De allí la importancia de esclarecer los conceptos de autonomía y autarquía universitarias. En definitiva, se trata de determinar el conjunto de derechos y deberes que poseen como entidades con personería jurídica propia.

Como antecedentes legislativos sobre el tema, debe señalarse que varias leyes y decretos se han referido a ambos conceptos, sin detenerse a especificar sus respectivos significados.

Así, la Ley 13031 de 1947, en su artículo 12, menciona: “la autonomía técnica, docente y científica” de las universidades.

La Ley 14297/54, en su artículo 69, dice: “Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley”.

El Decreto-Ley 6403/55, en su artículo 1, expresa: “Las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro de un régimen jurídico de autarquía, tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio conforme a las leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de su tradición y las conveniencias de su ámbito local”.

La Ley 17245/67, en su artículo 5, dice: “Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa”.

La Ley 20654/74, en su artículo 3, reza: “Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera que les confiere la presente ley”.

La Ley 22207/80, en su artículo 5”, dice: “Las universidades nacionales son personas jurídicas de carácter público, que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera”.

Las leyes 23068/84, 23151/84 y 23569/88 no contienen una mención expresa de los términos en cuestión. Tampoco lo hace la vigente Ley de Educación Nacional 26206, derogatoria de la Ley 24195.

La Ley 24195 (LFE) de 1993, en su artículo 23, dice: “Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica”.

Como ya se ha expresado, la reforma constitucional de 1994, consagró en el artículo 75, inciso 19, la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales.

Antes de dicha reforma, distinguidos autores se ocuparon de este tema, otorgando a la universidad la calidad de ente autónomo o autárquico, o ambos a la vez, según la definición que adoptaran para cada uno de estos conceptos.

Así, Rafael Bielsa enseñaba que sólo las provincias eran autónomas, las universidades eran autárquicas (1926).

Miguel S. Marienhoff, señala que “soberanía” y “autonomía” implican conceptos políticos, “autarquía” y “autarcía” traducen conceptos administrativos:

- Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano.
- Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta. Así, una entidad autárquica, por ejemplo, el Banco de la Nación Argentina, se administra a sí mismo, pero de acuerdo a la ley de su creación.
- Autarcía traduce la idea de autosuficiencia económica (Marienhoff, 1965: 371).

Este autor adhiere a la idea de quienes tienen a las universidades como entes autárquicos. En el mismo sentido se expide Benjamín Villegas Basavilbaso.

Agustín Gordillo entiende que entre autonomía y autarquía no existen diferencias esenciales que científicamente justifiquen la distinción. Existiría una diferencia de grado de matices, por lo que se inclina por utilizar solamente el término “autarquía” (Gordillo, 1967: 132 y 133).

Carlos Sánchez Viamonte define la autonomía universitaria en los siguientes términos:

Consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija

por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y disciplina interna, etc. Todo esto, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se pueden suscitar en la universidad (Sánchez Viamonte citado por Vanossi, 1976: 65 y 66).

Los conceptos de los autores citados son anteriores a la reforma constitucional de 1994.

German Bidart Campos, en su *Manual de la Constitución reformada* afirma que el uso y el concepto del vocablo “autonomía” se ha extendido desde hace mucho tiempo a las universidades públicas. Señala que “el adjetivo ‘nacionales’ tiene acá el alcance de excluir a las universidades provinciales, a las municipales, y a las privadas”. Caracteriza a las primeras, por imperio de la cláusula constitucional, como personas jurídicas de derecho público no estatales, “lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención y subordinación respecto del Estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el Estado les debe deparar a través del presupuesto”. Y agrega: “las leyes del Congreso sobre educación universitaria no pueden reglamentar la organización interna de las universidades nacionales, debiendo limitarse a proporcionar las pautas globales de naturaleza estrictamente educativa y cultural que tienen que guiar la impartición de la enseñanza” (Bidart Campos, 1998: 45 y 46).

En la jurisprudencia anterior a la reforma constitucional de 1994, ha predominado el criterio sostenido por Bielsa. Así, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 18 de junio de 1991 en los autos “U. B. A. c/Estado Nacional (P. E. N.) s/inconstitucionalidad de decreto”, sostuvo:

Que a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se

dictan sus propias normas (arts. 5 y 106 de la Constitución Nacional), las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que le son impuestas (art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional) (Fallos: 299, 185). De modo que la expresión “autonomía universitaria” —expresión no receptada en el régimen vigente— debe ser entendida no en sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento. En síntesis, la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos (Fallos: 235:337) ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros.

Suscriben el voto mayoritario Ricardo Levene (h), Mariano A. Cavagna Martínez, Rodolfo Barra, Julio Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor. (Fallos: 269:293).

En una posición similar a la transcripta, los ministros de la Corte Augusto C. Belluscio y Enrique S. Petracchi, entre otros conceptos, expresaron:

Que, en esas condiciones y frente a lo dispuesto en el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional —en cuanto atribuye al Congreso la facultad de dictar los planes de instrucción general y universitaria—, la llamada autonomía universitaria debe ser considerada, desde el punto de vista técnico, únicamente como una autonomía imperfecta o virtual, producto de la delegación legislativa que, como tal, no sólo puede ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino

que debe, además, someterse a los límites y condiciones impuestas constitucionalmente a este.

El Dr Carlos Fayt, votó en disidencia. Sostuvo:

Que la decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las universidades el gobierno por sus propios estatutos, al margen de la urgencia de los poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquel, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional.

Que esto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la Ley no puede resultar una “independencia” tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme a su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional. Afirmar que la sujeción al control de la administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos al Estado, es desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución.

Luego de la reforma constitucional de 1994, más de veinte universidades estatales promovieron acciones judiciales con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley 24521.

Existen, a mi juicio, dos fallos que pueden considerarse paradigmáticos de dos concepciones contrapuestas. Son el de primera instancia del Dr. Ernesto L. Marinelli en la Causa 38781/95 “U. B. A. c/Estado Nacional s/ Proceso de conocimiento” y “Monges, Analía c/U. B. A.” de la CSJN. En este último la posición de la minoría es en parte coincidente con la doctrina del Dr. Marinelli en su sentencia. Señala el juez E. Marinelli: “la expresión autonomía universitaria no es unívoca

ca sino equivoca y multívoca, como lo demuestra la diversidad de regímenes imperantes en nuestro país desde la sanción de la Ley 1597”, y agrega, refiriéndose a la libertad de acción de las universidades: “Esa misma libertad —que no es sino libertad crítica y enseñanza del docente para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, y para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas—, requiere, sin embargo, de un respaldo jurídico institucional concreto que la haga posible. Por ello, y con razón, se ha señalado también que la autonomía universitaria es el principio oculto que ha permitido a las universidades cumplir sus funciones bajo estructuras organizativas diversas y variables (Cf. Eduardo García Enterría, “La Autonomía Universitaria”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 117. Madrid, septiembre-diciembre 1988, pp. 11 a 14)”.

En otra parte de su fallo, señala que el fundamento de la autonomía de las universidades nacionales, antes de la reforma constitucional de 1994, fue la delegación de competencia del Congreso, a favor de aquellas por interpretación del artículo 67, incisos 16 y 17, de la CN.

Luego de la reforma de 1994, debe admitirse, señala:

que no se trata ya de una mera delegación, siempre discrecional para el órgano delegante, y transitoria, sino de una verdadera sustracción de competencia; o dicho de otro modo, de una nueva asignación de competencia, ahora en beneficio de las universidades nacionales. Y esta es la mutación que opera el encumbramiento constitucional de la autonomía; la circunstancia, a su vez, de que no se trata ya de una delegación de competencia, impide examinar la comentada sustracción a la luz de consideraciones técnicas que pudieran realizarse en torno a la validez de aquella.

Dicha sustracción, agrega, debe considerarse que ha sido plena en la materia, como garantía de realización de la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 19.

En los autos “Monges, Analía M. c/U. B. A. s/ Resolución N° 2314/95”, el voto de la mayoría destacó que la “autonomía universitaria” no era sino una consecuencia de la delegación legislativa que, como tal, no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites y condiciones impuestas por este (cons. 8).

El Dr. Adolfo Vázquez, que con su propio voto se sumó a la mayoría declarando la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley de Educación Superior, con relación a la autonomía y autarquía universitaria, expresó:

Desde otro punto de vista, la autonomía traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como una organización independiente, con personalidad jurídica propia y pueda expresarse en una capacidad de autoorganización y de autodecisión”. Resulta claro que el objetivo final —ya expresado— de asegurar la condición crítica de la universidad, resulta favorecido si no se la concibe como una simple dependencia de una organización más general. Es aquí donde se suscitan las divergencias, en cuanto se intentan precisar los elementos básicos ya aludidos, el sustrato real de esa independencia y el contenido material de sus atribuciones regulativas. Sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquellas y debe responder a los controles institucionales, propios del Estado de derecho.

Que el debate en el seno de la Convención Nacional Constituyente proporciona elementos de significativa importancia en orden a esos contenidos esenciales. Así observamos que el convencional J. Ro-

dríguez, quien invocó la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, dijo refiriéndose a la autonomía universitaria que “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna... Todo esto, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión (*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*: 3183 y 3184).

A su turno, H. Quiroga Lavié —miembro de la comisión redactora— manifestó:

El texto habla de la autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la economía, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía cada vez que el gobierno de la Nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo que en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República (*Diario de Sesiones*: 3263).

El Convencional H. A. Herrera, por su parte, dijo:

con esta reforma se consagra también la autonomía y autarquía universitaria, bandera de lucha de varias generaciones de jóvenes idealistas y botínpreciado de las dictaduras. El fin primordial de la universidad es el de crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan, la libertad de cátedra, la de formar profesionales, la de elegir sus propias autoridades, la de darse sus propios estatutos, la de crear sus propias carreras, planes de estudio e institutos de investigaciones y otras libertades y obligaciones, cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación (3285).

Finalmente, el convencional López de Zavalía manifestó: “Siempre se ha hablado mucho de la autonomía universitaria, pero se la ha utilizado en un sentido atécnico [sic], porque se ha dicho que las provincias son las autónomas... Me parece que las universidades, con toda la independencia que le queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (3511)”.

Que en la inteligencia antes mencionada, la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida esta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquella en el entendimiento de que no hay autonomía absoluta.

Ello es así puesto que en el orden institucional argentino cada ente o persona jurídica ejerce su autonomía en el marco de la Constitución, de la ley y del ordenamiento jurídico al cual se refiere su desenvolvimiento. De manera tal que debe ser entendida como la plena capacidad de estas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de ges-

tión que en su consecuencia se desarrollen, sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo, y solamente revisable en caso de arbitrariedad por el Poder Judicial.

Que sobre la base de estos principios el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo. En la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional. Antes o después de la reforma de la Carta Magna, la universidad debe necesariamente estar condicionada por normas que fijen los principios básicos que reglen su actuación. Tales son los que emanan del artículo 75, incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional (art. 67, inc. 16, de su anterior redacción), mediante los cuales se le otorga la competencia al Congreso para dictar planes de instrucción general y universitaria y “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional [...] que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado [...] y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Que dentro de este marco que define y limita las atribuciones del legislador, la Ley 24521, en su artículo 29, estableció que las universidades tendrán autonomía académica e institucional.

Ello en concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que los constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía. Asimismo cumple con el principio rector de independizarla del Poder Ejecutivo, como lo plasma en los artículos 30-34.

En su voto en disidencia, el Dr. Carlos S. Fayt sostuvo en forma coincidente con la concepción general del Dr. Ernesto Marinelli:

Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión “autonomía universitaria” en la evolución histórica descrita —que culmina con la sanción de la ley 24521— y más allá de lo ritual de una cuestión se-

mántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Que, el texto constitucional vigente trajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que este había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Es necesario reconocer, que a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante —y por su naturaleza transitoria— sino de una verdadera asignación de competencias a favor de las universidades.

El Dr. Augusto C. Belluscio, en disidencia con el voto mayoritario, señaló:

Que de las consideraciones precedentes puede concluirse que, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la llamada autonomía universitaria fue en realidad una autonomía imperfecta, producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del Congreso de dictar los planes de instrucción universitaria, facultad que no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites que constitucionalmente se

imponían a este (Fallos: 314:570, considerando 14 del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

Que tras la reforma de la Constitución Nacional, el texto vigente mantiene como competencia del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país y al progreso de la ilustración “dictando planes de instrucción general y universitaria” (arts. 75, inc. 18). El inciso siguiente complementa el mandato de dictar leyes de base de la educación, que garanticen “la autonomía [...] de las universidades nacionales” (inc. 19, párrafo tercero, *in fine*). El convencional Rodríguez explicó con las siguientes palabras el concepto de autonomía: “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna” (Convención Nacional Constituyente, 24a reunión, 3ra sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994: 3183). Ello no significa negar la posibilidad de que el Congreso dicte una ley universitaria de organización de base, sino afirmar que esa ley deberá garantizar esa cualidad para las universidades nacionales, que es la autonomía. No se trata, pues, de un atributo de base legal sino constitucional, que tradicionalmente comprende la facultad de dictar y reformar los estatutos, de establecer los planes de estudio y el régimen de admisión y promoción de los estudiantes, facultades que no podrían ser actualmente ejercidas por el Congreso.

Acudió luego, para determinar el alcance de la “autonomía”, a lo expresado por el miembro informante del dictamen de la mayoría en la Convención Constituyente, el Dr. Jesús Rodríguez, ya transcripto.

El Dr. Enrique S. Petracchi destacó en su voto, también en disidencia, el empleo del término “autonomía” en la Constitución Nacional reformada. Así, expresó:

Que la Constitución Nacional emplea no menos de ocho veces el término “autonomía”; en efecto, prevé que

a) [...] la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica.¹¹⁶

b) Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen [...] la autonomía de las universidades nacionales.¹¹⁷

c) [...] las partes (de proyectos de ley) no observadas (por el Poder Ejecutivo Nacional) solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa [...].¹¹⁸

d) La Auditoría General de la Nación es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional [...].¹¹⁹

e) El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional [...].¹²⁰

f) El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional [...].¹²¹

g) Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° (de la Constitución Nacional) asegurando la autonomía municipal [...].¹²²

h) La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo [...].¹²³

Que, a juicio de esta Corte, lo expuesto en el considerando anterior demuestra que la palabra “autonomía” es vaga y ambigua, ello es así pues la Constitución Nacional la emplea en varias oportunidades con significados no unívocos.

Luego cita al Dr. Jesús Rodríguez, para definir la autonomía de las universidades nacionales.

Finalmente, el Dr. Gustavo A. Bossert, por su propio voto en disidencia, señaló:

Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión autonomía universitaria en la evolución histórica descrita —que culmina con la sanción de la ley 24521— y más allá de lo ritual de una cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico-institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que este había materialmente delegado con la sanción

116 Cf. tercer párrafo del art. 14 bis de la CN, énfasis agregado.

117 Cf. tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la CN; énfasis agregado.

118 Cf. art. 80 de la CN; énfasis agregado.

119 Cf. tercer párrafo del art. 85 de la CN; énfasis agregado.

120 Cf. primer párrafo del art. 86 de la CN; énfasis agregado.

121 Cf. primer párrafo del art. 120 de la CN; énfasis agregado.

122 Cf. art. 123 de la CN; énfasis agregado.

123 Cf. art. 126 de la CN; énfasis agregado.

de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Tras la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante —y por su naturaleza transitoria— sino de una verdadera asignación de competencias a favor de las universidades.

En línea con los argumentos de la mayoría de la Corte, pueden citarse los siguientes fallos:

- a. CSJN mayo 19 - 1997, Universidad Nacional de Mar del Plata c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad (art. 250 CPC);
- b. CN.Cont-adm.Fed., sala 1, noviembre 27 - 1997;¹²⁴
- c. CN.Cont-adm.Fed, sala 1, febrero 26 - 1998.¹²⁵

Conclusiones

De todo lo expuesto, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- 1. Existe un concepto especial de autonomía universitaria, no coincidente con otras “autonomías” mencionadas por la Constitución Nacional. Dicho concepto se nutre de un contenido histórico, que permite elaborar una interpretación jurídica armónica y congruente de la Constitución Nacional.
- 2. Existen diferencias sustanciales entre la autonomía no técnica originada en una delegación de facultades del Congreso de la Nación a favor de las universidades nacionales, a partir de la Ley Avellaneda, con la situación creada a partir de la reforma constitucional de 1994.

Con la incorporación del concepto a la Constitución Nacional, las universidades nacionales poseen autonomía no por delegación del Con-

greso, sino porque la propia norma fundamental les ha asignado las atribuciones que aquella comprende, en detrimento de las antiguas facultades que aquel poseía. Si se entendiera que la delegación subsiste, no existiría diferencia alguna con la situación existente antes de la reforma de 1994, lo cual resulta inaceptable.

3. El concepto de autonomía universitaria comprende básicamente los siguientes elementos:

- a. Dictado de sus propias normas de gobierno, de acuerdo con las normas superiores del orden jurídico nacional.
- b. Preservación de la libertad de cátedra, de extensión y de investigación (elemento específico).
- c. Funcionamiento sin interferencias del poder político (elemento específico).
- d. Elección de sus propias autoridades.
- e. Administración de sus recursos con rendición de cuentas sólo ante el Poder Legislativo.
- f. Revisión de sus decisiones sólo ante el Poder Judicial y sólo en caso de arbitrariedad.

El concepto de autarquía se concreta en la administración de la institución en sí misma.

La ley de base y de organización del artículo 75, inciso 19, deberá pues no inmiscuirse en los puntos que hacen a la esencia del concepto de autonomía.

El concepto de autonomía se aplica, en principio, a las universidades estatales. Se trata de una noción del derecho constitucional referida a entes públicos.

¹²⁴ E. D., 177-795.

¹²⁵ E. D., 178-532.

Las instituciones universitarias privadas se fundamentan en el derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, se les ha reconocido autonomía institucional y académica (ver art. 29), debiendo considerarse a esta como una autonomía no técnica y en los términos que la propia ley establece.

De todos modos, en la medida en que resulten compatibles, deben aplicarse a estas instituciones, por analogía, los contenidos que caracterizan a la autonomía de las instituciones estatales.

El artículo 29 de la Ley de Educación Superior incorpora el concepto de autonomía institucional en sus incisos a, b y c, a los que pueden agregarse el i y el n. La enumeración legal de los conceptos que hacen a la autonomía no tiene carácter taxativo, pues el artículo 29 dice que comprende “básicamente” dichas atribuciones.

Ese artículo expresa:

Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:

- a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;

[...]

- i) Designar y remover al personal;

- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero.

La autonomía académica se encuentra definida por vía de ejemplificación en los restantes incisos del artículo 29:

- d) Crear carreras universitarias de grado y de postgrado;
- e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional;
- f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;
- g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales [léase estatales], títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia;
- m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y la aplicación de los conocimientos;
- ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica.

No obstante todo lo expresado, la autonomía institucional y académica encuentran en el propio texto de la ley serios obstáculos para una aplicación pacífica de las atribuciones y facultades que conllevan. Así por ejemplo, el artículo 34 de la LES prevé que los estatutos y sus modificaciones deben ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación “a efectos de verificar su adecuación a la presente ley”.

Se atribuye al Poder Ejecutivo Nacional por la vía del citado Ministerio, la potestad de controlar las normas regulatorias del funcionamiento de las instituciones universitarias.

Vulneran también en mayor o menor medida la autonomía académica los artículos 36, 37 y 50, así como los artículos referidos al régimen de evaluación y acreditación obligatorio (arts. 44-47) y al régimen de gobierno de las universidades nacionales (arts. 52-57).¹²⁶

Todas estas disposiciones de la ley son, en principio, inconstitucionales, por violar el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional. Sin embargo, la aplicación prudente de la ley dando participación al Consejo de Universidades, a cuyos dictámenes, en ciertos casos, se les confiere carácter vinculante, puede salvar dicha objeción.

La objeción de inconstitucionalidad quedaría diluida en la medida en que las decisiones sobre los artículos cuestionados fueran tomadas por las propias universidades, por medio del citado Consejo que las representa.

Referencias bibliográficas

Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución Argentina reformada*, tomo II. Buenos Aires: Ediar.

Bielsa, R. (1926). *La autarquía de las universidades*. Buenos Aires: Lajouane.

Gordillo, A. (1967). *Derecho administrativo de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Marienhoff, M. S. (1965). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Vanossi, Jorge R. (1976). *La universidad y sus problemas*. Buenos Aires: Ediciones.

126 Cf. Andrés Gil Domínguez E. D. 21/12/95.

La universidad: ¿una burbuja académica?

Carlos F. Mazzola*

Introducción

La Reforma del 18 junto a lo que se conoció como Estado evaluador en la década de los noventa marcaron dos puntos de nuestra historia universitaria ineludibles a la hora de trazar una identidad (Naishtat y Toer, 2005). Ello se debe a las reformas implementadas en estos dos momentos que, a pesar de estar separadas por setenta años, constituyen dos pilares de formación y conformación. Hoy, a treinta años de los noventa y a ciento tres de la Reforma, cabe señalar que, en nuestra opinión, estos pilares se han desmoronado, a tal punto que entendemos que existe mayor semejanza con el Estado de las instituciones universitarias pre Reforma del 18.

En muchos aspectos aportes de estas dos reformas aún persisten. Aunque como señalara Krotsch (2009) refiriéndose a la Reforma del 18, más en el imaginario que en la realidad. Algunas cuestiones persisten formalmente, o vaciadas de la fuerza de realización, como la autonomía universitaria, las funciones de la extensión y la investigación en las universidades, el concurso docente público y periódico. De modo semejante, los aportes de la década de los noventa en la vigencia de la LES 24521 de 1995 y varios aspectos señalados en ella, como la creación y persistencia de la CONEAU y la implementación de procesos de evaluación. No obstante, distintos procesos conforman un escenario de crisis profunda, que a su vez carece de conciencia de la misma. A nuestro entender, estos procesos se tratan de: burocratización en todos los planos, predominio de intereses corporativos gremiales y partidarios en la conducción de las instituciones, vaciamiento del sistema de investigación, irrelevancia de los procesos de

evaluación, multiplicación de carreras e instituciones cuya demanda no se sitúa en la comunidad. Este escenario, a su vez, va promoviendo otras a cuestiones como la generación de una cultura institucional apática, conformación de unidades académicas fragmentadas, ausencia de políticas sistémicas. Todo lo cual genera condiciones para que se fortalezca y perpetúe una oligarquía burocrática en la conducción, que encuentra en el Consejo de rectores nacionales a su más encumbrada representación.

Desarrollo

Seguiremos la línea cronológica de estos dos grandes momentos en la historia de la universidad argentina, centrándonos en la burocratización de la Reforma del 18 y en el proceso de evaluación institucional que surge en los noventa.

Si bien podemos encontrar historiadores y analistas que nos ayudan a comprender el proceso de la Reforma —Julio V. González (1987), Portantiero (1978), Buchbinder (2018), entre otros—, el *Manifiesto Liminar* de la Reforma, escrito por sus propios protagonistas, constituye una fuente clara del diagnóstico que esos estudiantes realizaron sobre la situación.

Apenas comienzan las primeras líneas del *Manifiesto* nos encontramos con este párrafo:

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

* Doctor en Educación. Es profesor titular de Sociología en la Universidad Nacional de San Luis, de Antropología en la Universidad Nacional de Villa Mercedes, docente de posgrado en la Universidad Tecnológica Nacional (regional Buenos Aires y regional La Plata), en la Universidad Nacional de San Luis y en otras. Director del proyecto de investigación “El Personalismo en las Instituciones Públicas”. Autor de numerosos artículos, capítulos de libros y libros.

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 (Barros et ál., 1918: 1).

Varias cuestiones nos interesa destacar aquí: se señala que la universidad ha pasado a ser un lugar seguro, un refugio, una institución que protege a mediocres, con lo cual se ha desnaturando la función y el sentido de la institución de ser la que crea y transmite el conocimiento de punta. Esta característica, en donde se desvincula o descalza la función creadora con sus actividades, es uno de los aspectos a los que apuntan los reformistas e intentan transformar. En varios lugares de los escritos de aquellos jóvenes aparece la confrontación generacional: los adultos profesores y los jóvenes estudiantes. Pero claramente esta tensión se vincula a la idea de que los adultos significan la imposibilidad de cambios. Luego, en el mismo párrafo citado, al señalar el papel de la ciencia se dice: “Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático”. Los estudiantes vinculan de modo directo el concepto de cambio a ciencia y el de no cambio a burocracia.

A pocas líneas se menciona una idea, que pocos hemos retomado, de una gran vigencia hoy: “Fundar la garantía de una paz fecunda en el artículo conminatorio de un reglamento o de un estatuto es, en todo caso, amparar un régimen cuartelario, pero no a una labor de ciencia” (2). Podemos interpretar esto como el encuentro y realización de la legitimidad en el papel. Si algo está puesto en un reglamento ya está legitimado. Lo que también promueve a escribir y reescribir reglamentos al necesitar legitimar algo. La legitimidad, previo a 1918, además de encontrarla en los reglamentos, se hacía —como se menciona en el párrafo— no en la ciencia sino en el autoritarismo. Hoy el autoritarismo ya no es una costumbre universitaria, lo que quizás se deba a una cultura democrática que excede a

las aulas que los argentinos hemos conquistado desde 1983. Más claramente, la legitimidad de las autoridades no emerge de la ciencia.

Cuando el sentido de lo público es olvidado, sobre todo en instituciones públicas, se reemplaza la lógica del deber ser por la de troca de favores:

La juventud Universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban ni planes ni reglamentos por temor de que alguien en los cambios pudiera perder su empleo. La consigna de “hoy por ti, mañana para mí”, corría de boca en boca y asumía la preeminencia de estatuto universitario. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la Universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y de sumisión (Barros et ál.: 1918, 2).

Cuando se señala que la juventud nunca ha hecho cuestión de nombres ni de empleos, se está diciendo que los otros —los profesores en ese caso— sí lo hacían. Cuando hoy observamos las instituciones universitarias, quizá sean pocas las casas que puedan sostener que no hacen cuestión de nombres. Continúa el párrafo diciendo que la juventud se levanta en contra de un régimen (indicando en primer término al administrativo). Al señalar, como una realidad pasada, que “Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas”. Lo primero que destacamos es que en la actualidad estas prácticas están tan fuertes como en la pre-Reforma. Sólo ha cambiado el término que utilizamos para denominar esas “camarillas”. Hoy hablamos de corporaciones, concepto que no es del todo apropiado si no aclaramos que se trata de pequeños grupos que tras decir en

sus estatutos que velan por el conjunto, sólo lo hacen por sus miembros, sin importar el impacto en el colectivo. También hemos retornado a un estado de pre-Reforma cuando observamos que los estudiantes se refieren a estos grupos en plural, cuando señalan la existencia no de una camarilla sino de camarillas; es decir, no hay sólo una camarilla que conduce, sino que la formación se reproduce en todos sus niveles. La reproducción actual del estado de grupos pequeños no sólo describe ciertas condiciones de fragmentación institucional, sino que también muestra la imposición de una lógica que emerge de tales realidades; la que se expresa seguidamente en el párrafo de análisis cuando se dice: “La consigna de ‘hoy por ti, mañana para mí’, corría de boca en boca y asumía la preeminencia de estatuto universitario”. El estado de fragmentación institucional facilita que las decisiones sobre los recursos públicos se ejerciten de modo arbitrario. Este estilo se observa en todo claustro, facultad, centro de estudiantes o gremio docente o no docente, por lo que la diversidad de casos y situaciones en los que se utiliza es abundante. Uno que merece destacarse es señalando como opera esta lógica en la carrera docente, tanto en las instancias de ingreso como de promoción, para lo cual se había previsto al concurso docente, desde la Reforma del 18, como el procedimiento que garantiza el espíritu público como regla de competencia y la excelencia como criterio de selección. En el marco de un foro que se realizó en el año 2001 en la Universidad Nacional de San Luis, se le preguntó a Pedro Krotsch: ¿Considera que la Universidad Provincial de la Punta es efectivamente una universidad? Manifestó que por distintas razones no lo era, esencialmente porque los docentes no ingresaban ni se promovían por concurso público. Es decir, lo que estaba señalando es que lo que constituye un elemento clave en la identidad de una institución universitaria es el concurso y ello es así porque no sólo es garantía de excelencia académica sino de libertad de enseñanza e investigación.

Los concursos fueron perdiendo su espíritu público bajo diversos procesos, como los modos de llamarlos, la conformación de los jurados, la periodicidad, la publicidad, etc. En la decisión de llamar

a un concurso se comienza a consagrar al candidato camarilla miembro de la pequeña corporación. Por otra parte, cuando el concurso se realiza por promoción de carrera, aquí a la distorsión de los procedimientos anteriores hay que sumar que la permanencia en la institución genera derechos en detrimento de quien no es miembro, como si se tratase de una cofradía secreta, legitimada bajo el formato de derecho laboral (Mazzola, 2014).

Haciendo referencia al proceso de la Reforma del 18, Mariátegui vincula el papel político de los estudiantes como garantía no sólo de un espíritu de renovación en las cátedras para que la ciencia cobre vigencia, sino también a la formación de las corporaciones administrativas:

El voto de los alumnos —aunque no esté destinado sino a servir de contralor moral de la política de los profesores— es el único impulso de vida, el solo elemento de progreso de la Universidad, en la que de otra suerte prevalecerían sin remedio fuerzas de estancamiento y regresión. Sin esta premisa, el segundo de los postulados de la Reforma —las cátedras libres— no puede absolutamente cumplirse. Más aún, la “leva hereditaria”, de que nos habla con tan evidente exactitud el Dr. Sanguinetti, torna a ser el sistema de reclutamiento de nuevos catedráticos. Y el mismo progreso científico pierde su principal estímulo, ya que nada empobrece tanto el nivel de la enseñanza y de la ciencia como la burocratización oligárquica (Mariátegui, 2008: 2).

La troca de favores como lógica de gestión en la universidad pre-Reforma y revitalizada en la actualidad lamentablemente no sólo se da en los concursos docentes, ya que opera casi como lógica dominante en todas las instancias de gestión de todos los claustros. Aunque los centros de estudiantes denunciaron esto en su momento, hoy muchos dirigentes se prestan a la troca de favores bajo la forma de distribución y aceptación de becas a cambio de militancia.

Nos resulta útil volver a utilizar el concepto de burbujas académicas (Mazzola, 2003). Este concepto, en cierta medida y en un sentido,

toma de referencia al de burbujas financieras, que cobran autonomía de la economía real, o la pérdida de respaldo de la moneda o títulos con valores sólidos como el oro o las reservas en los bancos centrales, etc. Burbujas académicas implica actividades, configuraciones y hechos que han cobrado autonomía del respaldo o fundamento disciplinar y que, sin embargo, al igual que las financieras, son aceptadas, ya sea por creencia, naturalización o imposición. Podemos hablar también de burbujas políticas o de gestión, por ejemplo una típica es cuando el nexo entre las autoridades y la comunidad ha perdido su comunicación y retroalimentación; proceso que se describe como pérdida de legitimidad. La literatura política describe esta situación como una realidad que contribuye a la pérdida de poder, sin embargo, creemos que en muchas situaciones y organizaciones como las gremiales o universitarias, casi por el contrario, las burbujas políticas se mantienen y perpetúan más el poder que como podría perpetuarse si la política o gestión estaría intrincada con la comunidad. Las burbujas políticas, por otra parte, se caracterizan por sus inconsecuencias punitivas. A diferencia de las burbujas económicas que suelen explotar y suceden las demandas judiciales, las políticas, institucionales, académicas, etc. excepcionalmente explotan y las consecuencias punitivas (morales o jurídicas) casi nunca suceden. El desanclaje de valores y funciones como antecedentes y la impunidad como consecuencia generan un estado de situación crítico, que entre otros aspectos promueve la desconexión y perpetuación de pequeñas corporaciones o camarillas de gestión.

En cierta semejanza a nuestro planteo, debemos recordar a Robert Michel (1979), quien fue un gran visionario al plantear la “ley de hierro de la oligarquía”, teoría que ha sido muy potente para describir al sistema político en su conjunto supeditado a organizaciones más acotadas. Su planteo es que con el paso del tiempo las comunidades y sus organizaciones tienden a favorecer su elitización y la formación de pequeños grupos de poder, quienes se perpetúan formando oligarquías que se despegan de la lógica de las democracias contemporáneas. Si bien coincidimos con la descripción de estas

formaciones, no somos tan pesimistas de atribuirle a la formación de este proceso un origen casi natural al ser humano y al mundo social. Entendemos que ello surge siempre que no se tomen los recaudos para que no suceda. En la universidad pre-Reforma claramente había una oligarquía académica —la que era la misma que la de gestión— que los estudiantes denominaron camarillas de los profesores. Vislumbraron como una solución a ello plantear los concursos docentes y la periodicidad en los cargos. No imaginaron que por diversas circunstancias surgirían formaciones cuyo respaldo se da en los partidos políticos y los gremios, a quienes en su mayoría poco les importa si en las aulas o en los laboratorios vive la ciencia, o por lo menos no son sus prioridades.

La evaluación, en esos años de la Reforma, sólo se pensaba para los alumnos y en contenidos, lamentablemente faltó un toque de chispa mágica para que esos reformistas pensaran e instrumentaran estos procesos como una garantía también para evitar las formaciones oligárquicas poco académicas.

Los procesos de evaluación institucional

Como hemos mencionado, los procesos de evaluación institucional conformaron una destacada política en la década del noventa, no sólo en América Latina sino también en Europa.

En nuestro marco, evaluar implica una intervención instrumental realizada por expertos, fundada en determinados valores que arrojará como resultado estimaciones cuantitativas y cualitativas que indicarán y representarán un estado de situación de la realidad evaluada. Dichas estimaciones deben contribuir a revisar, fortalecer y/o cambiar los procesos evaluados.

¿Por qué es importante evaluar? Este procedimiento, muy utilizado en Estados Unidos, es asumido como una obligación de quien ejerce alguna actividad con impacto público y promueve asumir la responsabilidad de la misma. El concepto de rendición de cuentas se vincula fuertemente con el de evaluación (Narváez, 2008).

Cuando una actividad o una institución no han sido evaluadas, podrá argumentarse que ello sucede como confianza hacia la autonomía de sus gestores, pero implica anular los derechos del receptor de recibir un servicio de calidad. Evaluar promueve asumir la responsabilidad de los que la realizan y contribuyen a ello. Evaluar es más una tarea ética que ideológica, más pragmática que dogmática, más útil que ociosa, más propositiva que destructiva. Sin embargo, en nuestro país, aún esta visión no se impone.

En el año 1995 se promulgó la Ley de Educación Superior 24521/95 (LES), que legalizó la evaluación creando la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU). A pesar de las resistencias generadas, los primeros años fueron fructíferos en cuanto a formación de equipos, instrumentos y puesta en marcha. No obstante, y en el marco más amplio de políticas universitarias, como nos comenta Suasnábar (2005), a partir del año 2000 se observa la incapacidad del conjunto de actores (Estado, universidad y comunidad académica) para formular una agenda de políticas públicas que trascienda la generada en la década de 1990.

Araujo (2014) nos recuerda una importante distinción entre evaluación y acreditación:

En la legislación argentina es posible reconocer dos prácticas diferenciadas en términos de los objetivos, el enfoque y las consecuencias para las instituciones y los actores universitarios: la evaluación y la acreditación. Esta distinción fue instalada en las primeras acciones promovidas por la Secretaría de Políticas Universitarias, y luego quedó expresada en la LES. Las actividades de evaluación han tenido como foco de atención los establecimientos universitarios y las actividades de acreditación, al igual que las propuestas de formación en principio de posgrado [...] Los artículos 39, 43 y 46 de la LES introducen la acreditación que, a diferencia del modelo de evaluación de instituciones, se basa en criterios y estándares cuya de-

finición es producto del acuerdo entre el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación (Araujo, 2014: 72).

La distinción entre evaluación y acreditación no sólo se produce por el objeto de cada una de ellas —de la primera es la institución universitaria en términos generales y de la segunda son las carreras de grado y posgrado—, también se origina por la flexibilidad y ausencia de consecuencias para la evaluación, lo que no fue así en un principio para la acreditación.

De modo análogo a lo sucedido con la Reforma del 18, la evaluación en Argentina vive un proceso de burocratización y desnaturalización. En el año 2007 Antonio Camou y Pedro Krotsch publican un texto cuyo título lo dice todo: “Evaluando la evaluación” De haberse adoptado esta recomendación quizás algunas cuestiones no estarían sucediendo. Y es lógico preguntarnos ¿qué sucede actualmente? La respuesta es clara y triste: a nadie le interesa ya la evaluación, transformándose en un trámite, denso y tedioso que las instituciones y carreras eventualmente deben cumplir, sin difusión e impacto alguno. Entendemos que algunas de las razones que han contribuido a ello son:

- a. la separación entre evaluar y acreditar, siendo esta última sólo válida para las carreras de posgrado, lo cual priva del elemento comparativo entre las instituciones, priva con ello de brindar información a la comunidad a la hora de tomar decisiones (como sería poder decidir, con relevante información, por ejemplo, en qué universidad estudiar, o en el caso de espacios laborales que requieran de profesionales, a qué profesional se contrata, etc.). Poder este que se priva a la comunidad —que no se debe olvidar son los contribuyentes—, perdiendo las instituciones, por otra parte, la posibilidad de contar con un referente de racionalidad.
- b. la desvinculación de los aspectos instrumentales de los procedimientos evaluativos con los valores académicos e institucionales, que deberían fundarlos, se dio desde un comienzo y se ha profundizado con el paso del tiempo. Por ejemplo, si se evalúa la cantidad de libros que

tiene una biblioteca y no la conversión de esta a modo digital, no se da cuenta de lo importante que es facilitar el acceso al conocimiento. Si registramos la publicidad de los gastos de la secretaría de hacienda de una universidad y no registramos que los auditores de gastos son empleados del rector cuando no del mismo secretario de hacienda, no se puede dar cuenta del valor de transparencia. Si contamos las tesis de grado o posgrado pero no las leemos, poco podremos decir de la calidad de enseñanza o la transparencia institucional.

c. si la cantidad de docentes que ingresan por concurso no se ajusta a lo que la LES dispone, ni se observa como estos procedimientos de selección son llevados a cabo, poco podrá decirse si se está evaluando una universidad o una oficina administrativa privada de cualquier índole.

d. si en la evaluación de gestión y gobierno no se considera que la formación de corporaciones que se perpetúan en el gobierno —por medio de reelecciones y enrosque de posiciones—¹²⁷ tiene impacto en el sentido de autonomía, co-gobierno y representatividad de autoridades, no daremos cuenta de lo importante.

El último elemento que vamos a señalar, aunque podrían indicarse varios más, es el que consideramos más relevante:

e. la desvinculación de los resultados de evaluación de sus consecuencias. Tal como manifestó Stubrin acerca de la evaluación: “una herramienta demasiado virtuosa para la vida que vivimos porque no conecta con recursos,

no conecta con *rankings*, no conecta con estímulos o incentivos determinados” (2009: 319). Esta desvinculación, promovida por muchos, se basa en atribuir a la sanción o estímulo un carácter ideológico. Ideológica tal vez sea la propuesta que en el año 2013 realizó quien fuera ministro de Educación: cambiar el carácter punitivo de la evaluación por otro formativo para todos los niveles de enseñanza (Sileoni, 2013). A nuestro modo de entender, dicha lógica vacía de sentido al procedimiento.

Conclusiones

Las burbujas institucionales y los políticos que se benefician de ellas promueven la burocratización de los procesos de evaluación: fomentan la desconexión de sus aspectos instrumentales con los valores y sentidos fundantes, desalientan la utilización de sus resultados como parámetros políticos y, sobre todo, promueven la desconexión de sus resultados con las consecuencias, proceso que bien puede ser descripto como el de impunidad para la continuidad en la gestión.

La Reforma del año 1918 apuntó sobre las camarillas académicas porque su perpetuidad los privaba de ciencia. Los procesos de evaluación, además de promover la excelencia, se centraron en la gestión y en la necesaria racionalidad de las instituciones.

Hoy las oligarquías partidarias universitarias, convertidas en camarillas de políticos profesionales, encuentran su fortaleza en la distancia de los principios reformistas y en la burocratización de las evaluaciones, contribuyendo a la construcción de universidades que flotan como burbujas académicas.

Referencias bibliográficas

Araujo S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, 43, pp. 57-77.

127 Cuando se conforman pequeños grupos corporativos en las universidades, y al verse limitados por las reelecciones indefinidas, dado que la mayoría de las universidades permiten una sola reelección de sus autoridades, el enrosque de cargos aparece como una práctica habitual. Por ejemplo, es común encontrar que un decano lo fue previamente en el período anterior y antes había desempeñado el papel de secretario de Extensión del Rectorado, también por dos períodos, y antes había sido director de departamento, y antes había sido secretario de facultad... Y en realidad así sucede con la mayoría de los funcionarios universitarios del todo el país.

Barros, E. F. et ál. (2021). La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba - 1918. Recuperado de <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>.

Buchbinder, P. (2018). Pensar la Reforma Universitaria cien años después. *Universia*, 9(25).

Camou, A. y Krotsch, P. (2007). *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

González, J. V. (1987). La Universidad. Teoría y acción de la Reforma. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: UNQ.

Mariátegui, J. C. (2008). Ideología y reivindicaciones. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (5).

Mazzola, C. F.

(2003). Planos desarticulados de la gestión institucional. *Gestión Digital*, <https://www.revistagestion.ec/index.php/>.

(2014). Las últimas reformas en la Universidad Nacional de San Luis bajo la tensión: Nosotros y ellos. Congreso de Sociología, ALAS, Calafate.

Michel, R. (1979). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Naishtat, F. y Toer, M. (2005). *Democracia y representación en la universidad*. Buenos Aires: Biblos.

Narváez, E. (2008). Universidad autónoma y rendición de cuentas. *Educere*, 12(42).

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

Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*.

Télam (8 de mayo de 2013). Sileoni presentó un sistema de evaluación educativa “no punitivos”. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201305/16981-sileoni-presento-un-sistema-de-evaluacion-educativa-no-punitivos.php>.

Las instituciones universitarias militares argentinas

Ricardo Biazzi*

Introducción

La educación militar tuvo sus antecedentes modernos con la creación de las academias militares a comienzos del siglo XIX en Europa y los Estados Unidos. Dichas instituciones educativas dedicadas a la formación de oficiales no mantuvieron, en general, relaciones con las universidades de sus países, pues se partía de la base de que la educación de un conductor militar no demandaba conocimientos teóricos y prácticos ofrecidos por los modelos universitarios. Es más, la educación militar y la universitaria sólo tendieron a converger en procesos intelectuales e institucionales comunes recién hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI en la mayoría de los países occidentales (Soprano, 2014). En el nuestro, hasta la instancia de recuperación democrática iniciada en 1983, la educación militar estuvo notoriamente autonomizada del ámbito civil.

Con la apertura democrática se delineó un nuevo escenario político institucional que, en los ámbitos específicos de la defensa y la educación superior, trajo aparejado rupturas y reconfiguraciones en orden tanto a las políticas públicas como a las relaciones entre los actores de ambos campos del quehacer de la vida social argentina.

En el caso de la reformulación de la política de defensa, tuvo mayores consensos iniciales, especialmente en lo relativo a la sanción de instrumentos jurídicos indispensables para sustentarla y que el Congreso de la Nación produjo

por entonces. No obstante ello, en el andar de las nuevas relaciones entre civiles y militares cobró centralidad el efectivo nivel de intervención alcanzado por la conducción civil respecto a las políticas de defensa y de control de su instrumento militar a lo largo del tiempo y las diferentes gestiones gubernamentales. Allí se evidenció que la adhesión al sistema democrático puesta de manifiesto por parte de la conducción de las fuerzas armadas no resolvió por sí sola las cuestiones pendientes que derivaron de dichas relaciones. Es más, surgió claramente la existencia de tendencias a convivir con modalidades de gestión basadas en enfoques delegativos.

Los cambios producidos en esa nueva etapa del país también llegaron al campo de las políticas educativas en general y del sistema universitario en particular. Hubo aquí momentos claramente diferenciados. El primero de ellos de ruptura con lo anterior, pero sin definiciones estructurales diseñadas a futuro. Por el contrario, la etapa posterior las tuvo, e incluyeron la sanción de una nueva Ley de Educación Superior, la que incorporó mecanismos de evaluación y acreditación universitaria en respuesta a la expansión del sistema y las preocupaciones emergentes en torno a la calidad del mismo y su mejoramiento.

Desde ya que ambas políticas, de defensa nacional y de educación superior, tuvieron íntima conexión con la vida de las fuerzas armadas y las definiciones en materia de formación de sus recursos humanos.

* Doctor en Ciencia Política y magíster en Administración Universitaria por la Universidad del Salvador y especialista en Gestión y Administración Universitaria por la Universidad de Santiago de Chile y por la Universidad de Québec. Abogado por la Universidad Católica de Córdoba y profesor universitario en Ciencias Jurídicas de la Universidad Gastón Dachary (UGD). Profesor emérito de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Miembro del Comité Académico del Doctorado en Administración (UNaM) y del Comité Académico del Doctorado en Desarrollo Sustentable (UGD). Fue secretario de Educación de la Nación, ministro de Cultura y Educación de la provincia de Misiones, presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), miembro de la CONEAU, rector de la UNaM y de la UGD (actual rector emérito).

La educación de los oficiales de las fuerzas armadas a partir de 1983

La situación de desprestigio social y la abrupta pérdida de poder político que atravesaron las fuerzas armadas al finalizar la dictadura cívico-militar en la década de 1980 fueron las circunstancias que llevaron a implementar políticas orientadas a reconvertir los significados públicos de la identidad institucional de las mismas. Esas iniciativas reformadoras estuvieron siempre impulsadas por los propios actores civiles y militares involucrados e interesados en producir ajustes en orden a las representaciones sociales acerca de la formación y configuración profesional castrense y sobre los procesos de ciudadanización de los militares y de integración en la sociedad.

Así, “formación militar” y “universidad” se han vinculado a través de opciones o alternativas mediante las cuales se buscó establecer relaciones entre un modelo de educación castrense fundado en academias militares con sistema de internado y otro que intentó articular, integrar o inscribirse en patrones de enseñanza desarrollados en universidades públicas y privadas del país, incorporando lógicas y prácticas universitarias en dichas academias para favorecer formas de intercambio y de apropiación de experiencias con actores de la sociedad civil y en especial con los universitarios.

Inicialmente, con la asunción del presidente Alfonsín, en diciembre de 1983, se concibieron propuestas de educación de los militares, especialmente para permitir que los cadetes de las academias militares cursaran materias y carreras de grado o para el perfeccionamiento en disciplinas no militares en el ámbito de las universidades nacionales. Sin embargo, esas ideas primigenias fueron modificándose por la debilidad del poder político civil a la hora de definir y sustentar sus políticas para el sector y por el interés de cada fuerza de tener su propia institución universitaria y, con ello, asegurar una mayor injerencia en las políticas de formación de sus respectivos cuadros, excluyendo cualquier otra alternativa.

Es luego, y en ese contexto, que se inserta la transformación de los institutos de formación de oficiales al sistema de educación superior nacional y la consecuente creación de los institutos universitarios de las fuerzas armadas impulsada, sin duda alguna, desde la propia conducción de cada una de ellas. Mostraron así la búsqueda de un estrechamiento de vínculos entre el mundo universitario y el mundo militar, pensado desde una perspectiva de modernización, democratización y de apertura a la sociedad, así como de posibilidades de ofrecer títulos de grado correspondientes a las formaciones académicas y al desarrollo de las profesiones del ámbito civil. Una modernización que, a nuestro entender, significaba además, seguir manteniendo bajo el poder castrense el control de la profesionalización militar. Tengamos presente que la institucionalización de los aprendizajes no sólo estuvo en manos de las fuerzas armadas, sino que, además, históricamente estas mostraron resistencia a ceder total o parcialmente ese espacio educacional al que se lo reforzaba, precisamente, a través la naturaleza cerrada y conservadora de la institución militar.

Creación y desarrollo de las instituciones universitarias militares. La presencia de la CONEAU

Paradojalmente, esa estrategia de las fuerzas armadas para el manejo autónomo de la formación de sus recursos humanos importó la necesidad de someterse a un encuadramiento legal de simultánea configuración temporal (década de 1990), que comenzó a exigir a las instituciones universitarias estatales nacionales (fueran estas “universidades” o “institutos universitarios”) la sujeción a mecanismos de contralor institucional, a políticas, procedimientos, criterios y estándares que irrumpieron en la vida de los institutos universitarios militares como condicionantes que morigeraron aquellos grados de autonomía iniciales y heteronomizaron el escenario de su actuación, especialmente a partir de los procesos de evaluación externa y acreditación de las carreras de grado y posgrado.

Fue así que en los inicios de la década de 1990, la conducción de las fuerzas armadas argentinas transitó por un proceso de redefinición de proyectos institucionales y curriculares de sus academias de formación básica de oficiales, incorporándolas como unidades de institutos universitarios castrenses integrados al sistema de educación superior nacional. Las reformas de la educación superior llevadas a cabo en ese entonces habilitaron a las academias de formación básica de oficiales de las fuerzas Armadas —el Colegio Militar de la Nación, la Escuela Naval Militar y la Escuela de Aviación Militar— a promover transformaciones institucionales y curriculares. A partir de ese momento, además de otorgar el grado militar correspondiente al egreso como subteniente (Ejército), guardiamarina (Armada) y alférez (Fuerza Aérea), comenzaron a ofertar a sus cadetes licenciaturas universitarias con titulaciones con validez nacional y expectativas de reconocimiento social en ámbitos civiles. Simultáneamente, las tres academias mencionadas se incorporaron como unidades académicas de los institutos universitarios de las fuerzas armadas: el Instituto de Estudios Superiores del Ejército (IESE), creado en 1990, y desde 2013 denominado Instituto Universitario del Ejército (IUE); el Instituto de Estudios Navales y Marítimos, creado en 1991, y desde 1998 denominado Instituto Universitario Naval (INUN); y el Instituto Universitario Aero-náutico (IUA), desde 1993 con esa denominación (CONEAU, 2000).

A partir de entonces, los institutos universitarios de las fuerzas armadas obraron, conjunta o individualmente, con diferentes grados de autonomía o heteronomía, según fueran las condiciones que incidieron sobre ellos en las diversas etapas político-institucionales por las que atravesó el país. A menor presencia del poder político civil, mayor fue la autonomía con la que contaron a la hora de delinear criterios propios para el manejo de las cuestiones relativas a la formación militar y académica de sus recursos humanos. Por el contrario, cuando mayor fue la intensidad de la presencia del poder civil en la definición e implementación de las políticas de defensa y educación, más imperativos exigibles obraron sobre la formación de los militares des-

de fuera del propio ámbito castrense y más condicionadas estuvieron la voluntad y decisión de sus integrantes.

Pero lo cierto es que, en esos primeros años, paralelamente a la subordinación al gobierno civil que expresaban en el contexto del sistema democrático recuperado, las fuerzas armadas mantuvieron amplios márgenes de autonomía para gestionar sus propios asuntos. Y entre ellos, desde luego, los educativos.

Esos grados de autonomía —derivados de la sistemática delegación de la conducción y administración de la defensa nacional y los temas militares a favor de las propias fuerzas armadas— son los que les permitieron tomar decisiones tales como las mencionadas creaciones de las instituciones universitarias en el propio ámbito militar, así como de las múltiples unidades académicas dentro de ellas, con sus respectivas carreras de grado y posgrado. Ligado a esto, y hasta mediados de la primera década del presente siglo, el funcionamiento de dichos institutos se desarrolló con escasa o nula intervención del Ministerio de Defensa y con una actuación meramente formal del Ministerio de Educación de la Nación, restringida a la fijación de pautas generales de diseño curricular y de carga horaria de los planes de estudio de las licenciaturas para garantizar la validez nacional de sus títulos.

Fueron años que transcurrieron en el terreno de la educación militar sin que el poder civil, a través de sus órganos de gobierno, haya tomado determinaciones fuera de convalidar las decisiones producidas por las propias fuerzas, lo que trajo aparejado no solamente desinterés, sino también un serio desconocimiento por parte de las autoridades civiles de la realidad militar en distintos ámbitos, entre ellos el educativo (Frederic, 2014).

Valga aquí recordar que en las primeras evaluaciones realizadas por la CONEAU a estas instituciones, a partir del año 2000, ya se advertía el riesgo endogámico por la tendencia de las mismas a circunscribir al oficial dentro del sistema militar bajo la existencia de una fuerza centrípeta predominante, reflejada en la de-

cisión de cada instituto de generar instancias de formación universitaria dentro de sus propios límites antes que apoyarse en el conjunto del sistema universitario, así como también la complejidad de esos ámbitos, en los que convergen dos racionalidades o lógicas institucionales no siempre fácilmente armonizables: por un lado, una institución académica que debe estar regida por los valores de búsqueda de la verdad, autonomía y libertad, la participación de todos los miembros como condición para construcción de un espíritu de indagación y de un clima de contrastación de perspectivas y convergencia de saberes; y por otro, una institución de naturaleza jerárquica que responde a la verticalidad propia del campo militar, con objetivos centrales que no son los de la generación, reproducción y transferencia de conocimientos (CONEAU, 2002a: 52; 2002b: 17).

Recién desde diciembre de 2005, durante la Presidencia de Néstor Kirchner, en la gestión de Nilda Garré al frente del Ministerio de Defensa, se avanzó en una intervención mayor y permanente de la conducción civil en el sistema educativo de la Defensa, dirigida a impulsar el denominado proceso de “ciudadanización” y “profesionalización” de las fuerzas armadas, promoviendo la adquisición de principios normativos, éticos y jurídicos, así como conocimientos sociales, políticos y culturales que permitieran, además, producir análisis críticos de situaciones complejas e inciertas en los que un oficial debiera intervenir en el ejercicio de su profesión en diferentes escenarios nacionales o internacionales. Estas iniciativas reformadoras se extendieron hasta la finalización de la gestión de la mencionada funcionaria (diciembre, 2010), produciéndose a partir de entonces una declinación del impulso orientado a la implementación de las mismas.

Previamente a ello, y como fuera señalado, se habían iniciado los procesos de evaluación institucional y acreditación de las carreras de grado y posgrados de estos institutos universitarios militares por parte de la CONEAU, cuya concreción, sumada a las reformas mencionadas en el párrafo precedente, se constituyeron en alternativas destinadas a mejorar la calidad de la educación castrense e investirla de una

mayor legitimidad en sectores de la sociedad que registraban una representación devaluada de la profesión militar.

Inscripción de lógicas y prácticas universitarias en los institutos militares

Llegados a este punto, digamos que las iniciativas orientadas a incorporar lógicas y prácticas universitarias en los procesos de formación de los cadetes de las academias militares han emanado de decisiones tomadas en diversos ámbitos institucionales vinculados a las actividades educativas y de la defensa en nuestro país. Tal el caso de las reformas introducidas desde el Ministerio de Defensa o de las intervenciones de la CONEAU como consecuencia de la participación de las instituciones universitarias militares, en función de las exigencias de la legislación vigente, en los mencionados procesos de evaluación institucional y de acreditación de sus carreras de grado y posgrado. Y en ese sentido, puede decirse que la adecuación de la oferta de carreras y la organización institucional a los criterios o estándares de calidad educativa fijados por el organismo evaluador operaron como determinaciones externas que heteronomizaron y modificaron, en alguna medida, los proyectos y las actividades de dichas instituciones.

No obstante ello, para Frederic y Soprano esas determinaciones externas no siempre alcanzan el impacto que debieran tener. Por el contrario, suelen ser contrarrestadas por concepciones y prácticas fuertemente arraigadas en el sistema educativo militar, el que pareciera persistir en la preservación de esferas de autonomía en el gobierno y administración de dicho sistema. Recurriendo a aspectos centrales de la investigación de Máximo Badaró en el Colegio Militar de la Nación, los autores citados refieren e identifican dificultades en las formas de concebir la formación de los cadetes, en la organización institucional y en la sociabilidad del régimen de internado en que se funda el modelo de academia, las cuales constituirían obstáculos relevantes para la incorporación y el desarrollo de lógicas y prácticas universitarias en los institutos militares. Dificultades que abren una serie de

interrogantes y que problematizan la cuestión medular que gira en torno a la posibilidad o no de compatibilizar un régimen de internado y determinados patrones de disciplinamiento del mundo militar con las prácticas de la docencia, la investigación científica y, en definitiva, la vida universitaria en su conjunto (Frederic y Soprano, 2010).

Con relación a ese último aspecto señalado, es dable advertir que, en general, los diseños institucionales particularizados por el universo preferencial que atienden, favorecen la fragmentación del sistema de educación superior. Organizados en este caso desde el espacio militar, aunque se lo consagre formalmente abierto a toda la comunidad, dan pie a la constitución de circuitos educativos y sociales diferenciales para sus integrantes, con un bajo o débil contacto o interacciones con los otros circuitos de educación superior.

Sumémosle a lo antedicho otras no pocas notas características de los institutos universitarios militares, que han profundizado formas endogámicas o de encapsulamiento que de por sí dan perfil propio a la vida militar. En efecto, respecto a la condición militar, no quedan dudas acerca de la complejidad y dificultad que tienen estas instituciones para encarar los procesos de mayor interacción con sus respectivos entornos. En tal sentido, para Francisco Fernández Segado resulta evidente que “los gobiernos democráticos se esfuerzan en aumentar la integración del ejército y el pueblo, pero no es menos patente, que en mayor o menor grado, el aislamiento sigue existiendo en todos los países occidentales; es un fenómeno universal. La doctrina se ha venido haciendo eco de modo sistemático de este aislamiento”. Claro que —finaliza— ese aislamiento no es, por lo demás, rasgo exclusivo de los militares, “sino, por el contrario, de cualquier organización social compleja; como se admite de modo general, las organizaciones sociales complejas tienden a aislarse relativamente del entorno para afirmar así su singularidad”.

Luego, al interrogarse sobre los factores que favorecen, en general, esa situación, Fernández Segado, recurriendo a Julio Busquets, enumera

entre otros, los siguientes: un elevado índice de autorreclutamiento; un alto nivel de endogamia social, una educación distinta, esto es, en centros de formación diferenciados del resto de la sociedad; un trabajo en dependencias físicas prácticamente sin contacto con público u otros sectores de la comunidad; existencia de barrios o viviendas exclusivas, así como la realización de múltiples actividades de la vida diaria separados del resto de la sociedad; y el desarraigo local, favorecido por los permanentes traslados o cambios de destino en la carrera profesional (Fernández Segado, 1986: 35).

Circunscriptos, ahora, al ámbito de las instituciones universitarias militares argentinas, ¿cuáles son esas características que han profundizado un modelo, como se vio, signado por el ensimismamiento o su falta de integración? En nuestra opinión, la propia creación de este tipo de instituciones universitarias en el ámbito militar, ha sido una de las principales causas de la profundización de un modelo sesgado en su conjunto por dicho ensimismamiento. Con la decisión, originada más por razones esgrimidas por cada fuerza que en políticas de Estado, de crear estos institutos a nivel de educación superior, se reproducen patrones de una cierta segregación profesional, cultural y hasta espacial ya vivenciados por los militares en etapas previas de su formación y de la vida castrense, tales como los de los colegios militares, barrios militares, instituciones deportivas militares, entre otros. Derivado de ello, se genera un proceso que conlleva a vinculaciones y relacionamientos personales y profesionales selectivos, por cuanto, precisamente, esos lugares de socialización se constituyen en espacios para la construcción de interacciones reducidas, generalmente, a pares o iguales y generalmente asentados en esquemas curriculares más rígidos.

Las instituciones educativas militares, como otras instituciones cerradas (sin ser de aquellas que desde la antropología social se califican como “totales” o “voraces”), favorecen y fomentan la homogeneidad del trabajo grupal sistemático, el que no siempre está ligado a una concepción grupal de aprendizaje, sino más bien a ser parte de un grupo de iguales. Hay un cierto

interés en el desarrollo individual del estudiante, pero también y fuertemente un interés en la conformación de un espíritu de cuerpo a través de sus actividades y exigencias.

Digamos también, que la propia rigidez de este tipo de instituciones (su esquema jerarquizado por lo “militar” hacia el interior de su estructura de funcionamiento) hace, incluso, que los civiles que cursan carreras en ellos modifiquen comportamientos y queden absorbidos por su lógica peculiar de interacción personal y organización académica. Se da en ellos una fractura con sus anteriores marcos de referencia y una asimilación, en muchos aspectos, a la “vida militar”.

Desde luego que todos esos rasgos persistentes en las instituciones educativas castrenses muestran similitudes a los de otros actores sociales de la educación superior que también concurren a los procesos evaluatorios desde sus propios perfiles corporativos y disciplinarios cargados de actitudes conservadoras al cambio, corroborándose así que los actores universitarios activan diversas formas y grados de resistencia, o resignificación de las orientaciones que informan dichos procesos (Araujo, 2007).

En definitiva, la creación y persistencia de instituciones educativas universitarias para militares o en el espacio militar dan cuenta de amplios márgenes de autonomía de las fuerzas armadas y favorecen estrategias vinculadas a la preservación de circuitos educativos diferenciados que impiden, en definitiva, un proceso, social, académico, científico y cultural interactivo, de relacionamiento dinámico e integración; esto es, interdependencia, confrontación e intercambio, sin perder identidad y originalidad, ni incurrir en asimilación.

Para garantizar equidad desde el sistema educativo público en todos sus niveles, en general, y en el universitario, en particular, es importante que la diversidad o la especificidad sean atendidas desde la pertinencia de los contenidos y la flexibilidad curricular y no desde modelos institucionales cerrados o de fragmentación, que operan con sus propias lógicas de acción y representación (Biazzi, 2008).

En tal sentido la CONEAU, desde sus primeras instancias de intervención sobre las instituciones universitarias militares, destacó el carácter “singular”, la “fisonomía particular” de cada una de ellas, así como la diversidad y especificidad de los modelos institucionales del sistema universitario argentino, pero reconociendo en cuanto a sus apreciaciones y recomendaciones un límite infranqueable. Esto es que, en su tarea de evaluación externa, no juzga los fines y objetivos de los proyectos institucionales y que sólo persigue indagar si los medios, acciones y estrategias adoptados son los apropiados para alcanzarlos y si aquellos se implementan acabadamente. La CONEAU no emite juicio, en consecuencia, sobre las razones que llevaron a la creación de dichas instituciones y su tarea, aun siendo importante, no brinda más que la posibilidad de formular recomendaciones para superar las debilidades detectadas, para resolver problemas e insuficiencias en la ejecución del proyecto institucional respectivo. Y en todo caso, las reflexiones que pudiere efectuar sobre la conveniencia o no de seguir preservando este tipo de instituciones en el ámbito militar, encontrarán cauce para su tratamiento y resolución en los poderes del Estado nacional habilitados constitucionalmente para ello.

Lo expresado no impidió las reiteradas advertencias del organismo evaluador a las instituciones militares sobre la falta de una sólida integración al sistema universitario en general y a las universidades nacionales en particular; a la necesidad de profundizar la integración de los institutos universitarios militares a redes interinstitucionales con universidades e instituciones científicas civiles con miras a intercambiar conocimientos, formación, investigación y extensión, así como servicios y transferencia, “afirmándose siempre desde la particular contribución que estos institutos universitarios castrenses pueden aportar al sistema de educación superior y a la sociedad, cumpliéndose de tal modo las orientaciones que sobre los mismos establece la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”.

Ahora bien, la creación de la Universidad de la Defensa Nacional, en el año 2014, significó la apertura de una perspectiva diferente en el aná-

lisis del proceso de incorporación de las academias militares al sistema universitario general. La nueva institución importó una reconfiguración de las instituciones preexistentes y la integración de las mismas a la institución creada.

Diversas voces se inclinaron por esta iniciativa con vistas a consolidar el proceso de construcción de una conducción política civil de la educación para la defensa, así como a enfatizar la conjuntos en la formación y capacitación y a favorecer una fuerte apertura al sistema universitario general a través de redes con universidades nacionales orientadas a la articulación entre trayectos formativos, centros de investigación y a la cooperación y movilidad de la comunidad universitaria, y a lograr una mayor coherencia en torno a la categorización de la institución como “universidad”, en correspondencia con el texto de la cláusula general de la Ley de Educación Superior que la define.

Por el contrario, en nuestra opinión y sin perjuicio de coincidir con ciertos aspectos parciales de los precedentemente enumerados, creemos que la creación de la nueva institución lejos de resolver cuestiones atinentes al diseño institucional definitivo de las instituciones dedicadas a la educación universitaria de los militares argentinos, las dejó abiertas al no haber contemplado todas las aristas del sistema institucional que debieron compatibilizarse con la estructura y la inserción que se pretende. Así, la ley de creación deja fuertes interrogantes en torno al alcance del principio de autonomía de la nueva universidad. El artículo específico hace referencia a su autonomía académica institucional, pero sin especificar el alcance, naturaleza y fundamentación de la misma. La cuestión se torna más difusa aún con la remisión del texto legal al “marco integral de la normativa vigente en materia de Educación Superior y Defensa Nacional”. ¿La norma refiere, acaso, a la posibilidad de que la nueva institución admitida como “universidad”, formando parte del sistema de universidades estatales argentinas regido por precisas normas constitucionales vigentes, pueda disponer de una “autonomía restringida”, habida cuenta de que se trata de una institución *sui generis* dedicada a la defensa y la educación militar?

Otro interrogante es el referido a la estructura orgánica de la universidad y, muy especialmente, a la relación funcional que emerge de un rectorado previsto en el ámbito del Ministerio de Defensa y las unidades académicas (los ex institutos universitarios), asentadas bajo control de cada una de las fuerzas armadas, pues continuarían, así, controlando la orientación y funcionamiento de las mismas, garantizando el mantenimiento de la autonomía militar en el manejo de dichas unidades académicas.

Lo cierto es que estamos frente a una construcción política e institucional inédita en nuestro país, de reciente creación y puesta en marcha (seis años) que dará cuenta de su evolución en oportunidad de su primera experiencia de evaluación externa, permitiendo analizar detenidamente el alcance de la opción institucional escogida y, desde ya, seguir reflexionando sobre la educación militar en el marco de las políticas de defensa de nuestro país.

Conclusión

El desafío de reflexionar críticamente sobre la realidad político-institucional de la formación universitaria de los militares en Argentina nos condujo al análisis del surgimiento y evolución a lo largo de más de tres décadas de las instituciones y los actores dedicados a la educación universitaria de los militares en nuestro país. Y en tal sentido, lo analizado puso de resalto que desde la restauración democrática hasta el presente y aun teniendo definidas las políticas de defensa, sancionada la legislación y creados los dispositivos para su implementación, la efectiva materialización de ellas sigue en buena medida bloqueada o demorada y se preservan, por el contrario, acciones y prácticas concretas de las fuerzas armadas sustentadas en diseños preexistentes, con persistencia de los márgenes de autonomía inicialmente ejercidos y que lucen contradictorios con los fines y estrategias que la conducción civil de la defensa, desde los poderes Legislativo y Ejecutivo, ha establecido para ellas.

Es evidente, entonces, la subsistencia de tensiones que derivan del intento de compaginar las lógicas y prácticas universitarias con las relaciones en materia de educación y sociabilidad de los cadetes de las escuelas militares de formación básica. Tensiones que mostraron, en paralelo, claros esfuerzos enderezados a resolverlas, así como en sentido contrario núcleos duros asentados en un notorio inmovilismo. Convengamos que la tarea no es sencilla. Es difícil que una corporación pueda, desde su interior, modificar concepciones y comportamientos fuertemente arraigados en su identidad y sociabilidad. Pero no es menos cierto que es al gobierno civil de la defensa a quien, en todo caso, le atañe la mayor responsabilidad para resolverlas.

El sendero de la persistencia de los márgenes de autonomía inicialmente ejercidos, o el alternativo de la permeabilidad de dichas instituciones a las reformas que se intenten profundizar desde el gobierno civil de la defensa, permitirá desentrañar a futuro las oportunidades que se tengan de superar una instancia en la historia institucional de las fuerzas armadas en la formación de sus recursos humanos, dando paso así a la consolidación definitiva de un sistema nacional de defensa que garantice la supremacía de la autoridad civil y un conjunto de misiones y funciones del instrumento militar que deben ser sostenidos irrenunciablemente en el marco de la república democrática en la que vivimos.

Referencias bibliográficas

Araujo, S. (2007). Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción. En P. Krotsch, A. Camou y M. Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (pp. 69-94). Buenos Aires: Prometeo.

Badaró, M. (2013). *Historia del ejército argentino. 1990-2010: democracia, política y sociedad*. Buenos Aires: Edhasa.

Biazzi, R. R.

(2008). *La formación universitaria en institutos militares de Argentina: el riesgo endogámico*. Tesis de Maestría. Universidad del Salvador, Buenos Aires.

(2019). *La educación universitaria de los militares en la Argentina democrática: dilemas y desafíos*. Posadas: Editorial UGD.

Chiroleu, A. (2007). Los contextos que enmarcan la reforma de la ley de educación superior: entre desafíos y oportunidades. En M. Marquina y G. Soprano (comps.), *Ideas sobre la cuestión universitaria* (pp. 37-56). Los Polvorines: UNGS.

CONEAU

(2000). *Institutos universitarios-1998*. Serie Talleres y Seminarios. Buenos Aires: CONEAU.

(2002a). *Informe de evaluación externa. Instituto de Enseñanza Superior del Ejército*. Buenos Aires: CONEAU.

(2002b). *Informe de evaluación externa del Instituto Universitario Aeronáutico*. Buenos Aires: CONEAU.

Frederic, S. (2014). Educación universitaria y formación militar: caminos de conciliación. *Voces en el Fénix*, (33). Disponible en www.voceselfenix.com/content/educacion-universitaria-y-formacion-militar-caminos-de-conciliacion [fecha de consulta: 15 de febrero de 2015].

Frederic, S. y Soprano, G. (2010). Políticas de educación superior y transformaciones de los institutos militares de formación de oficiales. En A. Chiroleu y M. Marquina (eds.), *Educación superior y kichnerismo. Las políticas para el sector durante el período 2003-2010* (pp. 169-198). Buenos Aires: UNGS.

Soprano, G.

(2014). Autonomía y heteronomía de la educación militar en Argentina. Un análisis centrado en los procesos de la evaluación institucional de los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 19(1), pp. 267-289.

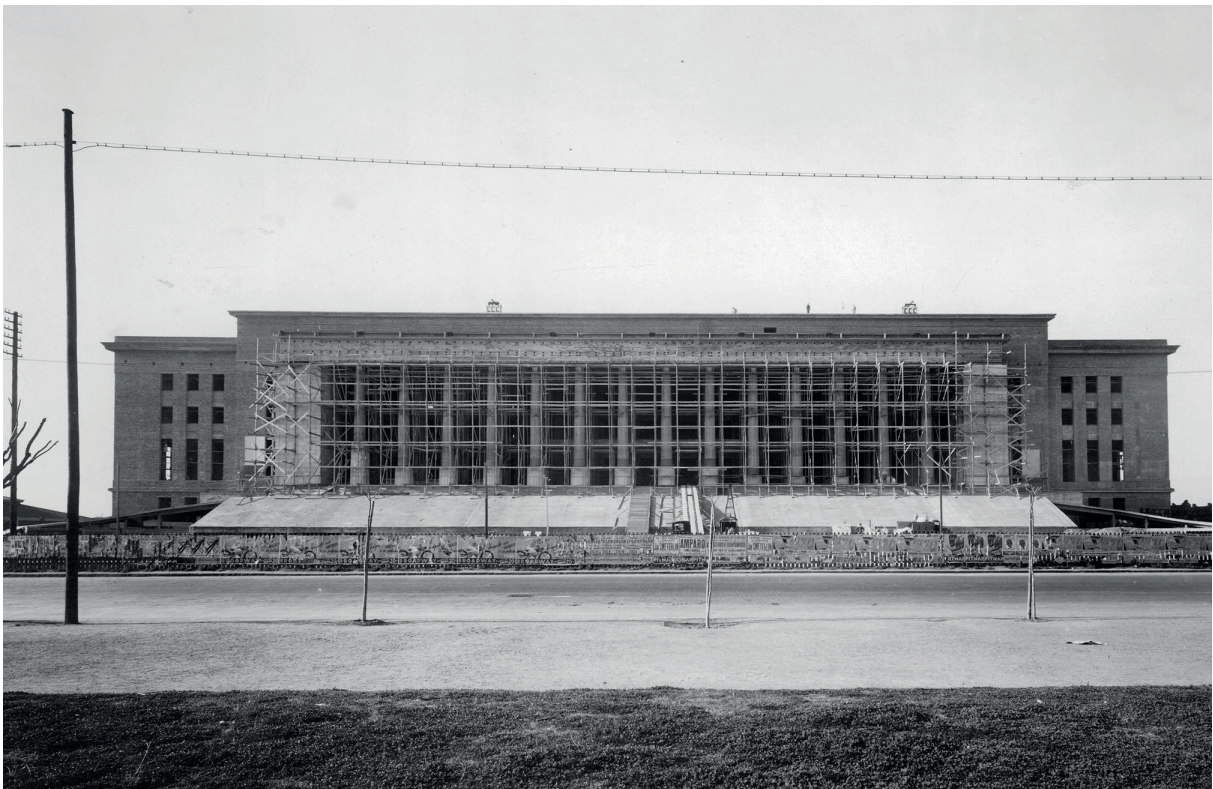
(2014a). Las Universidades como Proyectos Políticos, Institucionales y Académicos. Sentidos plurales de la Educación Militar y Universitaria en perspectiva histórica y comparada. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis María Campos*, (58), enero-abril 2014, pp. 71-85.

(2016). *¿Qué hacer con las fuerzas armadas?: educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.

21

-

LA DINÁMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PERSPECTIVA



Construcción del nuevo edificio de la Facultad de Derecho. Buenos Aires, 1948. AGN.

La universidad en perspectiva.

Una mirada de conjunto sobre el período 1983-2019

Eduardo Rinesi*

1. El período de treinta y seis años que se tiende entre el inicio del proceso de “transición” democrática que se abrió con el fin de la última dictadura cívico-militar en nuestro país y el año 2019 en que escribo estos pareceres está partido al medio por esa fuerte conmoción del orden social, político e institucional argentino que tuvo lugar a fin de 2001 y que transformó en varios sentidos decisivos nuestra historia. A los fines de lo que aquí me propongo considerar, puede valer la pena señalar que si el tono general de las discusiones y de la orientación de las políticas públicas durante el primero de estos dos ciclos de tiempo estuvo signado por el valor que todos asignábamos, después de la dictadura, a la idea de *democracia* (a la que vino a añadirse después el imperativo de la *modernización*), el espíritu del segundo de estos ciclos estuvo presidido por la idea fuerte de una *democratización* de la vida política y social, que en los años más recientes ha sido reemplazada, en el discurso oficial y en amplias zonas del debate mediático y académico, por la denuncia de todo lo que habría tenido de excesivo, de demagógico o incluso de *impostado*, ese “relato” de la democratización. Esto por un lado.

Por el otro lado, vale la pena señalar que si el valor más fuertemente asociado a la noción de “democracia” que organizó nuestras preocupaciones en los ochenta fue el de la libertad, o el de *las libertades*, que la dictadura que acabábamos de dejar atrás y que queríamos que “nunca más” volviera a repetirse había

violado de modo sistemático, y que si el valor más vinculado con la retórica de la “modernización” de los noventa fue el de la *innovación* respecto a los hábitos propios de la “vieja Argentina populista” (populista, es decir: Estadocéntrica, mercadointernista) que había que dejar atrás, la voz de orden de nuestras discusiones públicas de los primeros tres lustros de este siglo fue la de los *derechos* que se insistía en que había que recuperar o conquistar para avanzar en el sentido de una democratización de nuestra democracia. La retórica oficial de los años de los tres gobiernos kirchneristas fue particularmente insistente sobre este tópico de los derechos como clave de los procesos de democratización. Por cierto, en contrapartida, esta idea de derecho (la propia *palabra* “derecho”), junto con la idea de democratización que la acompañaba, han desaparecido de la retórica oficial después de 2015.

2. Entretanto, en el terreno específico de la discusión sobre la educación superior, y más allá incluso de las fronteras de nuestro país, una novedad interesante de estos años, que vale la pena apuntar aquí, es el inicio, en 1996, de la rutina de reuniones decenales de las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) del Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco. Tras un primer encuentro, que se tituló “Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Caribe y el Caribe”, y que se desarrolló en La Habana, Cuba,

* Politólogo y filósofo, es profesor asociado regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la que fue rector entre 2010 y 2014 y donde actualmente dirige la carrera de Especialización en Filosofía Política. Se ha ocupado de la cuestión universitaria en libros como *Filosofía (y) política de la universidad* (2015), *Dieciocho. Huellas de la Reforma Universitaria* (2018) y *Universidad y democracia* (2021).

en noviembre de ese año, es importante señalar la importancia de las dos siguientes conferencias: la Segunda, reunida en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008, y la Tercera, organizada en Córdoba, Argentina, en coincidencia con la conmemoración de los cien años de la Reforma Universitaria, en 2018.

De todas las discusiones, y de todos los resultados, de esas dos importantes conferencias, lo que me importa aquí destacar especialmente es el postulado, establecido por primera vez en la segunda CRES, y ratificado diez años después en la tercera, de que la educación superior es un bien público y social, *un derecho humano universal* y una responsabilidad de los Estados. La primera parte de esta formulación discute la pretensión de sectores de la derecha política, cultural y empresarial de poder considerar a la educación superior un bien transable en el mercado. La segunda introduce una novedad radical en la historia de una institución que, desde su remoto nacimiento en la cultura de los países de Occidente hace, en números redondos, unos mil años, nunca se concibió a sí misma como la encargada de garantizar nada que pudiera conceptualizarse como un derecho, sino que siempre se pensó a sí misma como lo que siempre fue: una máquina de fabricar elites. La declaración de la CRES de 2008 nos pone, quizá por primera vez, ante la posibilidad y *la obligación* de pensar una institución tradicionalmente elitista y excluyente como el objeto o la materia de un derecho humano universal.

Por supuesto, podríamos conversar un rato largo sobre lo que significa, en el contexto del enunciado que consideramos, el adjetivo “humano”. En principio, y porque no es el tema de estos rápidos apuntes, indiquemos el desplazamiento que puede verificarse, en nuestros modos de pensar los derechos humanos desde el final del ciclo de las últimas dictaduras en toda América Latina hasta la fecha, en nuestra representación de los derechos a los que calificamos de este modo. Que si durante los ochenta eran los derechos que el Estado, abusando de su poder, había violado en el pasado (o seguía violando en el presente, o po-

día volver a violar en el futuro), y que nosotros le reclamáramos que se abstuviera de violar, hoy son más bien los derechos que sólo el Estado puede garantizar (porque al mercado no le interesa ni le conviene ni le compete hacerlo), y que nosotros le reclamamos que garantice. Por eso la declaración que comentamos se cierra con esa expresión: la educación superior, justo *porque* no es una mercancía sino una parte de la cosa pública, y justo porque es un derecho humano universal, debe ser garantizada, sostenida (y eso quiere decir: promovida, *financiada*), por el Estado.

En nuestro país, el espíritu de la declaración de Cartagena inspiró una importante reforma legislativa: el 29 de octubre de 2015, en efecto, el Parlamento nacional aprobó un conjunto de reformas a la Ley de Educación Superior que se había sancionado dos décadas antes, en 1995, dejando indicado en el texto de la norma el carácter de bien público y derecho humano personal y social de la educación superior. Que el texto de una ley de la nación diga esto que acabo de dejar escrito sólo puede ser irrelevante para quien crea que las leyes son declaraciones de buenas intenciones sin vocación de obligar a los agentes encargados de cumplirlas y de hacerlas cumplir. Por lo que dijimos en el párrafo anterior, esta ley obliga de manera inequívoca a los agentes estatales encargados del diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para que la educación superior pueda ser, en efecto, un derecho cierto y efectivo de los individuos y del pueblo.

3. A los dos subperíodos en los que estamos proponiendo dividir la historia argentina que se tiende entre 1983 y hoy corresponden dos (las dos últimas) de las tres grandes oleadas en las que, como se ha indicado incontables veces, se produjo en nuestro país la expansión del sistema de universidades públicas por todo el territorio nacional. Este sistema, que hacia mediados de los años sesenta era muy pequeño (nueve universidades, de grandes dimensiones, localizadas en otros tantos centros urbanos fundamentales del país: Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Santa Fe, Tucumán...),

conoció un muy importante crecimiento entre fines de esa década de los sesenta y mediados de la de 2010, crecimiento que, en números redondos, sextuplicó a lo largo de ese medio siglo el número absoluto de instituciones que integran el sistema. Lo hizo, decíamos en tres grandes ondas u olas. Una primera, entre fines de los sesenta y comienzos de la década siguiente, suele recordarse con el nombre del plan que inspiró la creación de la mayoría de las instituciones puestas a funcionar en esos años: el Plan Taquini. Las otras dos tienen lugar en el período democrático posterior a 1983 que estamos estudiando acá: una durante los años “menemistas” de fin del siglo pasado; otra durante los años “kirchneristas” de comienzos de este. Esas dos son las que nos interesa considerar aquí.

La primera, la “menemista”, se desarrolló bajo los auspicios de un ideario modernizador y lejos de cualquier representación de la universidad como un derecho universal. Una cantidad de nuevas universidades, tanto en el conurbano bonaerense como en el interior del país, se levantaron en aquellos años con un programa de formación en campos novedosos y, de la mano de un par de tendencias fuertes en la política universitaria de esos años, que sin duda han sido estudiados ya en capítulos anteriores de esta misma sección, con un especial énfasis en las tareas de investigación (incluso a veces más que en las de docencia) y en la formación de posgrado (incluso a veces más que en la de grado). El resultado de todo ello fue un conjunto de universidades de gran interés, muy renovadoras y no muy masivamente pobladas. La segunda, la “kirchnerista”, se desplegó bajo la inspiración de un discurso que puso en primer lugar la temática de los *derechos* en general y del derecho a la educación, en todos sus niveles, en particular. Verosímilmente, estas nuevas universidades, que en pocos años alcanzaron niveles de matriculación comparables a los de sus hermanas quince o veinte años mayores, debieron atender con especial urgencia las demandas de formación antes que las de investigación, y prestar más atención a la formación de grado que a la de posgrado. Está todavía por estudiarse el balance entre los

méritos y los deméritos de cada uno de estos dos modelos de universidad (las de “los noventa” y las del “bicentenario”, como a veces se las llama),¹²⁸ que en cualquier caso, como es evidente, se van mezclando, contaminando y complementando a medida que las distintas instituciones pertenecientes a una y otra de estas dos generaciones van encontrando, con el paso de los años, y en función de sus definiciones fundacionales, de sus orientaciones específicas, de sus relaciones con sus territorios, de su articulación con las políticas públicas y de mil otros factores, su perfil propio.

Mientras tanto, más allá o más acá de estas necesarias comparaciones entre las características de instituciones creadas en distintas épocas y con distintas inspiraciones, una mirada de conjunto sobre todo el proceso (y no sólo sobre el proceso de estas dos décadas y media que van de 1990 a 2015, sino sobre el ciclo entero de expansión del sistema universitario público argentino desde fines de la década del sesenta hasta acá) nos revela que, incluso con independencia de los objetivos que hayan perseguido los gobiernos nacionalista autoritario de la Revolución Argentina, modernizador neoliberal de los años del menemismo o populista avanzado de la década kirchnerista, estas tres oleadas han tenido un resultado objetivo coincidente y, por así decir, acumulativo, que es el de dejarnos, al final de todo el camino recorrido, ante el mapa de un territorio nacional (y de sus zonas más densamente pobladas) lleno de universidades públicas, gratuitas y en general muy buenas donde los jóvenes pueden aspirar a ejercer lo que, *entre otras cosas justo gracias a eso*, hoy pueden representarse como el derecho humano universal que la ley dice que es. Hay universidades públicas —como se dijo no hace tanto tiempo— “por todas partes” exactamente para que por todas partes los ciudadanos

128 Un trabajo sumamente inspirador en esta dirección es el de Silvia Paredes (2015), en el que está basado el brutalmente simplificador argumento que desarrollo en este párrafo, pero que merecería, en un estudio más profundo, una especial atención.

argentinos puedan tener la posibilidad de hacer efectivo un derecho humano universal que les reconoce una ley de la nación.

4. Quizá nunca dejaron de estar ahí, por momentos tal vez en un segundo plano. Pero en los últimos años han vuelto a ocupar un sitio muy destacado en la discusión pública sobre la cuestión universitaria en el país algunos argumentos que no por remanidos dejan de tener eficacia. Uno es el que insiste sobre el carácter regresivo que tiene el gasto universitario en relación con la estructura de los ingresos del Estado: es injusto, se sostiene, que los miembros de las clases populares (sobre cuyas espaldas recae el mayor peso relativo del pago de los impuestos) sostengan un costoso sistema del que se benefician sobre todo las clases medias y altas. Otro es el que destaca las bajas tasas de graduación de las universidades públicas argentinas, caracterizadas por la no limitación del ingreso, comparadas con las de otros sistemas más restrictivos. El primero de esos argumentos se dirige contra el principio de la gratuidad: puesto que los que se benefician de la universidad son los más ricos, que pueden pagarla, pues entonces que la paguen, y que no se la hagan pagar a los más pobres; el otro argumento se orienta contra el principio del ingreso irrestricto: puesto que si puede entrar cualquiera hay más probabilidades de fracaso de un gran número, pues entonces que no pueda entrar cualquiera, para que el gasto que se realiza con los que sí entren resulte más eficaz, y para que las tasas de graduación sean superiores a las que hoy podemos exhibir.

Esos argumentos, como decíamos, vienen formando parte desde hace mucho tiempo de la discusión pública sobre la cuestión universitaria en la Argentina, pero en estos años más recientes han contado a su favor con lo que llamaré un clima discursivo de época y una orientación de la política pública dirigida, como se ha propuesto para caracterizar la política educativa del gobierno que asumió a fin de 2015, a “desarticular el paradigma que propone a la educación como un derecho universal y responsabilidad del Estado” (Da Por-

ta, 2019: 149) y a introducir en ese campo una lógica de tipo empresarial. No es, por supuesto, que el gobierno de la coalición Cambiemos haya impulsado activamente ni la restricción al ingreso a las universidades públicas ni su arancelamiento, pero sí que, en la medida en que se abstuvo de dar continuidad a una cantidad de políticas que en los años anteriores habían permitido reducir la incidencia de los orígenes de clase de los estudiantes sobre sus posibilidades y performances educativas, endureció las asimetrías existentes y, al hacerlo, volvió también mucho más verosímiles los argumentos que se basan, como los dos que apuntamos en el párrafo anterior, sobre el supuesto de su inmutabilidad. Porque ese es el fondo del asunto: el argumento de que los pobres no deberían financiar una universidad de la que disfrutaban sólo los ricos no sólo parte del supuesto de que el lugar para hacer justicia tributaria es el sistema educativo y no el sistema tributario, sino que supone también que a los pobres les está vedado de manera más o menos estructural y por principio el acceso a los estudios superiores, sin que nada pueda hacerse al respecto. Y el argumento de que habría que restringir el ingreso a las universidades públicas del país porque las tasas de graduación de las mismas son bajas (no sólo son bajas, sino que son *mucho* más bajas, de nuevo y previsiblemente, entre los estudiantes de menores ingresos) parte del supuesto, igualmente falso, de que esas tasas de graduación son una especie de dato duro de la geología, y no una variable sobre la que la política pública, de muy diversos modos, puede operar.

Quizá no sería inadecuado, frente a estos argumentos (en los que no pocas veces se basan de un tiempo a esta parte las declaraciones sobre la cuestión universitaria de altos funcionarios del Estado), recordar lo que han mostrado muy contundentemente Christian Baudelot y Roger Establet en un texto notable, *El elitismo republicano*, donde los sociólogos franceses constatan dos cosas. Una: que en todos los países del mundo a los hijos de los ricos les va mejor, en el sistema educativo, que a los hijos de los pobres. La otra: que en los países en los que hay políticas públicas compensatorias de

las desigualdades entre los hijos de los ricos y los hijos de los pobres, el grado de incidencia de la clase social de pertenencia de los padres sobre la performance educativa de sus hijos es *tres veces menor* que en los países en los que no existen esas políticas (Baudelot y Establet, 2009). Es decir: *no* que las políticas públicas puedan revertir ni menos que menos invertir la dirección de una determinación social de base cuyo efecto está suficientemente estudiado, es obvio y todos conocemos, pero sí que los datos “duros” de una estructura social e injusta no son rocas sobre las que sea imposible trabajar, a través del instrumento que las sociedades tienen para operar transformaciones en su seno, que es la *política*, con el objetivo de que su grado de condicionamiento de las posibilidades de los ciudadanos de ejercer los derechos de los que son titulares sean considerablemente menores.

5. Podemos empezar a terminar estas consideraciones, entonces, mostrando el modo en que el desarrollo de políticas públicas activas en el campo de la educación superior logró producir, a lo largo de los primeros quince años de este siglo, algunas modificaciones significativas en el estado de cosas al que se refieren los dos frecuentes argumentos (digamos: antirregulacionistas) que acabamos de presentar. El primero de ellos afirmaba que en la Argentina el gasto universitario es un gasto regresivo. Es cierto, y así lo revela, por ejemplo, la comparación sobre el modo en el que pueden aprovechar ese gasto los distintos quintiles de la población. Para decirlo rápido: el quintil más rico de la sociedad argentina se beneficia de ese gasto del Estado más que lo que lo hace el quintil más pobre. Ahora bien: si comparamos los datos correspondientes a los dos años que podemos poner en los extremos del ciclo de tiempo que nos interesa considerar, advertimos que en 2000 el quintil más rico de la población aprovechaba el gasto universitario del Estado *cuatro veces más* de lo que lo hacía el quintil más pobre, mientras que en 2015 el quintil más rico de la población aprovechaba ese gasto universitario del Estado *1,4 veces más* de lo que lo hacía el quintil más pobre (López Acotto, Martínez y Mangas,

2017). ¿Dejó de ser regresivo el gasto universitario del Estado? No. Pero es evidente que el grado en que lo era en 2015 (después de años de aplicación sistemática de políticas de becas dirigidas a los sectores más pobres de la población estudiantil, de aliento a la finalización de los estudios secundarios y al ingreso a la universidad de jóvenes provenientes de los sectores populares, de creación y puesta en funcionamiento de universidades en regiones con población altamente vulnerable, etc.) era *considerablemente menor* del grado en que lo era en 2000. Sostener que es injusto que los pobres le paguen la universidad a los ricos en lugar de probar hacer políticas (o al menos no dismantelar las que se venían haciendo) para que la pertenencia a uno u otro de esos grupos sociales no sea tan determinante de las posibilidades de los ciudadanos de ejercer un derecho sancionado por una ley de la nación es, además de tener en poca estima lo que dicen las leyes de la nación, haber aprendido poco sobre lo que puede la política como instrumento de transformación del mundo.

Tomemos el tema del otro argumento que presentábamos un poco más arriba. Es rigurosamente cierto que (más allá de que debamos o no debamos rasgarnos las vestiduras por esta circunstancia, que a lo mejor es el precio, digno de ser pagado, por abrazar un principio de organización de nuestro sistema universitario del que tenemos muchas razones para sentirnos orgullosos) las tasas de graduación son bajas en la universidad pública argentina. Y no sólo eso, sino que, como también indicábamos, lo son mucho más en los sectores de la población estudiantil más pobres. Los hijos de los ricos, en efecto, tienden a graduarse, en la universidad pública argentina, en mayor porcentaje que los hijos de los pobres. Ahora bien: si, de nuevo, no nos quedamos con esta constatación estática, con esta *fotografía* (que es verdadera en cualquier año que tomemos como referencia), sino que tratamos de ver la *película entera* entre dos años diferentes, y si, para que la comparación nos sea útil, elegimos como esos dos años los mismos que comparábamos recién: el 2000 y el 2015, notamos que entre el primero y el segundo pasaron dos

cosas. La primera es que, en todos los niveles sociales, las tasas de graduación crecieron, y crecieron mucho. De nuevo, sería fácil, por supuesto, mostrar la relación entre este crecimiento y una cantidad de políticas públicas activas dirigidas a hacerlo posible. Pero me interesa señalar la segunda cosa que pasó con las tasas de graduación en el sistema de universidades públicas argentinas entre 2000 y 2015. Que es que si esas tasas crecieron, y crecieron mucho, *en todos los niveles sociales*, si dividimos a la población estudiantil en tres tercios advertimos que en el tercio de los estudiantes más ricos ese crecimiento fue del 50%, que en el tercio siguiente ese crecimiento fue del 100% y que en el tercio de estudiantes más pobres ese crecimiento fue del 200% (Chiroleu, 2017). De nuevo, no es que en 2015 los estudiantes pobres se recibieran en mayor porcentaje (ni siquiera en el mismo) que sus compañeros más adinerados, *pero sí* que, no por casualidad, sino como consecuencia de la aplicación de políticas específicas dirigidas a este fin, la brecha entre unos y otros (la *injusticia* de la brecha entre unos y otros) se redujo considerablemente. De nuevo, no se trata de constatar la desigualdad del mundo social, sino de *hacer política(s)* para contrariar lo aparentemente inefable de sus designios.

6. En 2018 se conmemoró, en la Argentina y en toda América Latina, el Centenario de la Reforma Universitaria de 1918, movimiento de extraordinaria importancia en sí mismo e indudable fuente de inspiración, incluso hoy, para pensar los problemas de la universidad en una perspectiva democrática. Esto es (simplifiquemos mucho), en una perspectiva preocupada por las problemáticas fundamentales de las libertades y de los derechos. La primera de estas dos palabras tiene una fuerte presencia en los documentos extraordinarios que la Reforma nos dejó como legado: “las libertades que faltan...”, “Hombres de una América libre...”. La segunda, que sería el signo de los procesos de democratización política, social y educativa a lo largo del siglo que nos separa de aquel acontecimiento, aparece en esos documentos apenas insinuada, y ciertamente no para designar ningún derecho ciudadano universal,

sino para nombrar los derechos de los propios miembros de la comunidad universitaria. En el célebre *Manifiesto Liminar*, la palabra aparece dos veces. Una para condenar el “derecho sagrado” de la casta profesoral. La otra, para proclamar el derecho de los estudiantes a formar parte del gobierno universitario. Es decir: una para condenar un *derecho instituido* (es decir, que existía en el mundo: en el mundo universitario cuya organización se criticaba) y que se percibía como injusto; la otra para reivindicar un *derecho instituyente* (es decir, que todavía *no* existía, pero que se reclamaba, que se exigía, que se protestaba que tenía que existir) en nombre de una mayor justicia. Con la palabra “derecho” pasa siempre eso: si es una palabra llena de complicaciones teóricas y políticas es porque está transida siempre por esa tensión entre el modo en que el mundo funciona, con sus derechos sancionados pero siempre en revisión, y el modo en que creemos que el mundo *debería* funcionar, con sus derechos reclamados pero todavía no vigentes.

Quizá pueda afirmarse que la historia (o que una de las historias) de la herencia de la Reforma en la América Latina del último siglo ha sido precisamente la historia de la expansión del significado de esta palabrita, *derecho*, que de utilizarse para designar el derecho *de los universitarios* a una mayor participación en el gobierno de la institución fue pasando a designar el derecho *del conjunto de los ciudadanos*, o aun, como ya insinuamos (como dice la propia legislación argentina al hablar de un derecho “individual y social”), *del pueblo en su conjunto*, al usufructo de las universidades que ese pueblo sostiene pagando sus impuestos. Viene a la memoria el discurso que, en un país fortísimamente influido (como Perú, como México) por el movimiento reformista de 1918, pronunció el 28 de diciembre de 1959 un argentino notorio, Ernesto Guevara, en ocasión de aceptar el doctorado *honoris causa* en Pedagogía en la Universidad de Las Villas, en Cuba: decía allí el Che, cerrando una pieza oratoria muy conocida y muchas veces citada, que la universidad no debía pensarse más como un privilegio de los ricos, sino que tenía que entenderse “como un derecho de todo el

pueblo cubano”. Idea extraordinaria, y absolutamente anticipatoria. Los documentos de los organismos internacionales que se ocupan de la cuestión educativa en general y universitaria en particular, y la propia legislación positiva de nuestros países, sólo pudieron incorporar este principio varias décadas después. Hoy, a un siglo de la Reforma y a siete décadas del establecimiento de ese principio fundamental que enorgullece al sistema universitario público argentino que es el principio de la gratuidad, tenemos la responsabilidad de seguir pensando, diseñando e *implementando* políticas públicas activas para, sin retroceder ni uno de los pasos que pudimos dar en todos estos años, seguir avanzando en el camino de la realización de los derechos educativos de los ciudadanos y del pueblo.

Referencias bibliográficas

Baudelot, C. y Establet, R. (2009). *L'élitisme républicain. L'école française a l'épreuve des comparaisons internationales*. París: Seuil.

Chiroleu, A. (2017). Exposición realizada en el marco de las *V Jornadas de Historia de la Universidad Argentina*, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 30 y 31 de marzo de 2017.

Da Porta, E. (2019). La “revolución educativa” de Cambiemos. En M. Nazareno, M. S. Segura y G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 149-170). Córdoba: FCS-UNC y Brujas.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (comps.) (2017). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: UNGS.

Paredes, S. M. (2015). *Las transformaciones académicas del sistema universitario en 30 años de democracia. Aportes a la discusión sobre la democratización de la educación universitaria*. Tesis Doctoral, CEA-UNC, Córdoba.

A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana

Rafael Guarga*

Introducción

El material correspondiente al eje *A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana* fue elaborado por un equipo integrado por los autores de los trabajos que se presentan y coordinado por quien esto suscribe.

Se trata de un equipo multidisciplinario y multinacional que trabajó en un período de tiempo muy reducido con la finalidad señalada. Sin embargo —y como el lector comprobará—, el material que aquí se presenta, producto de dicho trabajo colectivo, tiene una muy significativa coherencia interna.

Ello se explica porque, si bien el trabajo en conjunto ha sido de muy corta duración, las trayectorias académicas y personales de los referidos autores —todos ellos comprometidos estrechamente con la vida universitaria de sus respectivos países y de la región— recogen experiencias diversas, pero confluyentes, en cuanto a la singular vigencia de la Reforma de Córdoba en su Centenario.

El abordaje que se hace en los capítulos del libro parte de un conocimiento profundo, por parte de cada uno de los autores, de las temáticas es-

pecíficas que en ellos se trata, así como de una intensa vivencia presencial en los debates que se dieron en la región (Conferencias Regionales de 1996 y 2008) y en el mundo (Conferencias Mundiales de 1998 y 2009).

Esperamos que el lector, luego de una lectura atenta del material aquí presentado, comparta nuestra convicción sobre la significación del legado de la Reforma de Córdoba en la historia de la universidad latinoamericana y la importancia de proyectar hacia el futuro sus bases programáticas.

En lo personal, fue una experiencia de gran valor el haber coordinado el trabajo de un equipo de universitarios tan calificado como comprometido con los destinos de las universidades de América Latina y el Caribe.

Presentación de los capítulos del libro

Capítulo 1: La Reforma de Córdoba y su proyección en la región y en el tiempo

En el Centenario de la Reforma de 1918 no se conmemora una mera efeméride. Tampoco se celebra un objeto de culto, porque nada más ajeno al

* Ingeniero por la Universidad de la República en Uruguay (UDELAR) y magíster y doctor por la UNAM (1er Premio de Ciencia y Tecnología del Banco Nacional de México por su tesis doctoral). Fue director del Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental de la Facultad de Ingeniería, decano (1992-1994, 1994-1998) y rector (1998-2002, 2002-2006) de la UDELAR; miembro titular de la Academia Nacional de Ingeniería del Uruguay y académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de Argentina (2005); secretario general de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) (2006-2008) y presidente del Consejo de Gobierno del IESALC-Unesco. En 1991 obtuvo la primera patente (Uruguay) del Sumidero Invertido Selectivo (SIS), por el cual en 1995 recibió el Premio Génesis a la mejor patente de invención y en 1998 obtuvo el Premio Rolex a la Innovación en Suiza. En 2002 recibió la distinción de Commandeur dans l'Ordre des Palmes Académiques por los méritos académicos y científicos. En 2004 obtuvo el Premio Techaward de las universidades de Naciones Unidas y Santa Clara y de las principales empresas de Silicon Valley.

espíritu de la reforma universitaria que la pleitesía hacia cualquier dogma o verdad absoluta. La radical contemporaneidad del movimiento de 1918 se expresa en un dato contundente: hoy, cien años después, diecisiete países de la región incluyen en sus constituciones nacionales el principio de la autonomía universitaria: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Algunas lo hacen de modo genérico, otras lo hacen de forma más detallada. Esto no significa que en todos lados se haya realizado el ideal reformista; sin embargo, permite corroborar su impacto en las culturas políticas de América Latina, en sus valores y representaciones.

A lo largo del siglo xx, el reformismo formó parte de una cultura política extendida en América Latina que se nutrió y resignificó al compás de elementos presentes en las propias configuraciones de valores y representaciones existentes en los diversos países: el anticlericalismo y el antiimperialismo —fundamentalmente en clave antinorteamericana— en México y Cuba; el radicalismo y el socialismo en Argentina; el batllismo y el antiimperialismo ético en Uruguay; el indoamericanismo y el marxismo en Perú; las rebeliones anticonservadoras en Colombia y el combate antidictatorial y antiautoritario en la mayor parte de los países del continente. Tres matrices operaron en contra de las oleadas reformistas: la estatal-autoritaria, la clerical y la propiamente militar-dictatorial.

Empero, un siglo después es posible constatar la pervivencia de su legado en la vida universitaria latinoamericana. Por ello, en términos comparativos con el mundo académico europeo y norteamericano, la participación de los estudiantes —pero también de los docentes, egresados y algunos casos del personal administrativo— en el gobierno de las universidades constituye un sello distintivo. Ciertamente, ello no garantiza la calidad de la enseñanza, pero abre las puertas a interacciones sociales en que las cercanías entre los actores permiten imaginar una universidad democrática.

A tenor de lo expuesto, es posible afirmar que la Reforma de 1918 dista de ser un dato, tampoco un mero acontecimiento. Puede ser concebi-

do, en cambio, como un fenómeno histórico de larga duración y una caja de herramientas para pensar el presente. Desde esta perspectiva, el primer capítulo de este libro se articula en torno a dos secciones. En la primera se ubica históricamente la Reforma de 1918 y se estudian los filones de pensamiento que nutrieron el pensamiento reformista y lo dotaron de una identidad. En el caso argentino —y en particular de Córdoba— se correlaciona con un doble proceso de transición. En el plano político fue parte constitutiva del proceso de transición a la democracia, que había permitido al radical Hipólito Yrigoyen desplazar a los conservadores y ganar las primeras elecciones nacionales con voto secreto y universal masculino en 1916. En el orden social, fue la consecuencia cultural más relevante del proceso de transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, surcada por trenes, tranvías eléctricos, inmigrantes, organizaciones obreras y una cada vez más potente opinión pública. De este modo, se avanza en la indagación del reformismo como una suerte de macroidentidad que atraviesa transversalmente distintas ideologías y fuerzas políticas.

En la segunda parte del primer capítulo, se analiza su impacto desigual en diversos países de América Latina y el Caribe. Se estudian —en clave comparada— sus logros y limitaciones, avances y retrocesos. En este sentido, el análisis escapa a relaciones causales unilineales para ubicarlo como emergente de un conjunto de coordenadas ideológicas y políticas que atravesaron las fronteras nacionales.

Capítulo 2: Las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES, 1996 y 2008) y su expresión en las Conferencias Mundiales (CMES, 1998 y 2009)

2.1. La Conferencia Regional de Educación Superior realizada en La Habana (Cuba) en 1996 (CRES, 1996)

La Conferencia Regional de La Habana sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, llevada a cabo del 18 al 22 de noviem-

bre de 1996 (CRES, 1996) y auspiciada por IESALC-Unesco, fue la primera conferencia regional realizada sobre aspectos esenciales para ese nivel de educación; las experiencias logradas fueron útiles para otros eventos similares en otras regiones del mundo. Sus resultados aportaron significativamente a los contenidos de las resoluciones de la Conferencia Mundial de Educación Superior que se realizó en la sede central de la Unesco, en París, dos años más tarde (CMES, 1998).

Debe destacarse que, tanto a nivel regional como mundial, se enfatizó la significación de la pertinencia de la educación superior respecto a la sociedad en la que ella radica. Desde este punto de vista, la educación superior debe considerarse como un “bien público con pertinencia social”. Otro aspecto cardinal que se enfatizó en las resoluciones de la CRES 1996 fue el de la responsabilidad social universitaria, destacándose qué aspecto debía vincularse estrechamente con el desarrollo económico y social del país y el favorecimiento de la cooperación internacional solidaria.

En la reunión de La Habana se alcanzó un alto apoyo en la comprensión y el respaldo al considerar a la educación superior como un bien público, en estrecho vínculo con la sociedad en la que se asienta (bien público con pertinencia social). Este punto de vista destaca la ineludible responsabilidad de los Estados en materia de educación superior y se contrapone con las políticas apoyadas por poderosas agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

Estas agencias internacionales contraponen al concepto de “bien público con pertinencia social” el concepto de “bien público global”. Este último punto de vista supone que existan —en el contexto internacional— universidades que impartan una enseñanza con “calidad global” (pertinente a toda sociedad del planeta). De ello se concluiría que estas universidades deberían ser referencia en materia de educación superior para cualquier sociedad considerada en el planeta.

En la CRES 1996 se hizo evidente que el concepto de “bien público global” aplicado a la educación superior, en tanto sea aceptado por el contexto internacional, legitima una fuente de gigantescas ganancias para aquellas universidades insertas en el mundo desarrollado que comercializan servicios de educación superior a escala planetaria. El concepto de “bien público global” lleva a convertir a la enseñanza superior en un bien privado altamente lucrativo (una mercancía) cuya escala de comercialización es el planeta y cuyas beneficiarias potenciales serían aquellas universidades del mundo hoy más desarrollado, interesadas en comercializar sus servicios fuera de fronteras.

Estos puntos de vista, aprobados en la CRES 1996, fueron llevados por las delegaciones de ALC a la CMES 1998 y allí encontraron un amplio apoyo, tal como se refleja en la importante y rica declaración final de la referida conferencia mundial.

2.2. La Conferencia Regional de Educación Superior realizada en Cartagena (Colombia) en 2008 (CRES, 2008)

La Conferencia Regional de Educación Superior realizada en Cartagena (Colombia) en 2008 (CRES, 2008), auspiciada por IESALC-Unesco, constituyó una instancia trascendente de encuentro e intercambio entre los protagonistas de la educación superior de la región. En el trabajo referido a esta conferencia se abordan algunas de las principales ideas seleccionadas de la declaración, del plan de acción y de las diferentes comisiones, entre ellas: el papel del Estado; la necesidad de impulsar profundas transformaciones de la educación superior como un llamado a todos los actores sociales; la responsabilidad social universitaria; las redes académicas; los cambios del Estado pasando de benefactor a desertor; la posibilidad de impacto negativo en la competitividad entre instituciones docentes que puede afectar los valores y misiones universitarias; la necesidad de futuro de construir una identidad universitaria propia; la atención a la convalidación de estudios, títulos y diplomas y al estímulo a la movilidad de profesores y estudiantes.

Otros temas se refieren a la consideración de la insuficiencia del trabajo en redes; los problemas de financiamiento —entre cuyas reflexiones se plantea que su carácter no es económico, sino político—; la necesidad de construir capacidades endógenas y cooperativas en particular en núcleos de frontera del conocimiento y la necesidad de cimentar un nuevo tipo de cooperación académica. Finalmente, a algo más de dos décadas de la CRES 1996, un aspecto trascendente que es necesario abordar a partir de la misión de la educación superior se refiere a la situación sociopolítica en Latinoamérica y el Caribe, destacando su complejidad —especialmente por los impactos del neoliberalismo— y relacionando todo ello con los propósitos de la Reforma de Córdoba.

En el trabajo se destaca:

1. El contexto: análisis de las tendencias cada vez más visibles en algunos sectores de Unesco de fortalecer las hegemonías internacionales en educación superior en la dirección de los supuestos y principios del Banco Mundial y de la OMC. Tentativas de fragilizar la posición del IESALC. La indefinición sobre la realización de una conferencia mundial. El fortalecimiento de la articulación entre las redes de universidades de América Latina y el Caribe y la decisión colectiva de realizar la CRES en 2008, antes de todas las otras regiones y antes de la definición sobre la CMES. La financiación por parte de los países miembro sin aportes centrales. La construcción colectiva de la agenda, incluyendo eventos paralelos de interés de la región, como la Feria de CTI y el Seminario de Evaluación. La preparación de los libros base, como *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*.
2. La importancia estratégica de la CRES 2008 para la agenda mundial sobre educación.
3. Agenda y cobertura del evento. La CRES 2008 en números. Comentarios sobre la realización del evento.

4. Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe: el consenso regional. Principales puntos acordados.

5. El plan de acción de la CRES 2008: expansión de la cobertura con calidad, pertinencia e inclusión social; políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad; innovación educativa; agenda regional de CTI; integración regional e internacionalización; recomendaciones para las IES, gobiernos, redes de universidades y organismos internacionales; propuestas para la CMES.

6. El legado de la CRES 2008: el rol de ENLACES; articulación entre las redes; la participación en la CMES 2009; la reacción regional a la inclusión de la educación superior en los acuerdos del GATS de la OMC.

7. Consideraciones finales: de 1918 a 2018: el papel de la CRES 2008 en la trayectoria de reafirmación del legado de Córdoba ante los nuevos escenarios en educación superior en el mundo y en la región.

Capítulo 3: Las universidades en ALC y el desarrollo regional avanzado

En la plataforma de Córdoba de 1918 se expresa: “Hoy la Ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático”.

Un siglo más tarde, observando la región, se constata que la Reforma prosperó en las universidades, principales enclaves en los que, en el presente, se cultiva la ciencia en América del Sur y el Caribe.

Sin embargo, si se mira fuera de estos ámbitos universitarios reformistas, si se contemplan los gigantescos ámbitos productivos agrícolas e industriales y los grandes organismos de servicios de nuestros países se verá, salvo contadas excepciones, que las notables aplicaciones del conocimiento científico que hoy se emplean, las innumerables creaciones tecnológicas a las

que el conocimiento científico ha dado lugar y que constituyen el entramado conceptual de la producción y los servicios que relacionan a la región con el mundo llegaron y continúan llegando a la región desde fuera de ella.

Parangonando la radical afirmación de un siglo atrás respecto a la relación de la ciencia con el ámbito universitario que la Reforma se propuso transformar, podría decirse hoy, un siglo después, que una inmensa e insoslayable tarea que los países de ALC tienen por delante es impulsar e incorporar la creación científica local a todos los ámbitos de la vida productiva nacional y, en particular, a aquellos relacionados con la producción exportable.

El complejo proceso de cambio de las economías de los países de ALC de su condición actual de productores de materias primas con reducido valor agregado localmente a economías sustentadas en la incorporación de valor a sus productos le asigna a las universidades de la región un papel estratégico fundamental en la construcción de ese futuro.

Es en ellas donde ha radicado —y tendrá que radicar en mucho mayor grado— la capacidad de generar los conocimientos avanzados capaces de sustentar dicho cambio en su aplicación productiva.

En la Universidad de Córdoba, un siglo atrás, la radical acción transformadora de sus estudiantes, expresada magistralmente en el *Manifiesto* por la pluma de Deodoro Roca, apuntaba en la dirección correcta.

Consolidar sus postulados, apuntar a sociedades más justas mediante la creación de nuevo conocimiento básico y aplicado y hacer de nuestras universidades una poderosa herramienta y un aliado imprescindible en la transformación avanzada de la vida de nuestros pueblos son tareas impostergables.

Esta tarea sólo podrá llevarse a cabo con un fuerte compromiso de los universitarios de la región, tan trascendente como el asumido en Córdoba cien años atrás.

Capítulo 4: Las universidades en ALC en proceso de construcción

El movimiento de Reforma Universitaria iniciado en Córdoba en 1918 se expandió por casi toda América Latina. Su contenido contribuyó a dar una identidad distintiva a la universidad latinoamericana. Autonomía, cogobierno, libertad docente y, sobre todo, la asunción por la universidad de responsabilidades políticas frente a la nación y la defensa de la democracia, conformaron una tradición específica, a la que se ha denominado *universidad constructora de Estado*.

Las grandes transformaciones mundiales del último cuarto del siglo xx y la emergencia de un modelo hegemónico de universidad elitista de investigación, procedente de los Estados Unidos, pusieron en crisis identitaria y programática a las universidades de la región. El fin del Estado benefactor tuvo diversas implicaciones para estas universidades. El abandono de los Estados nacionales de su papel conductor en el desarrollo de los países significó también una pérdida de centralidad de las universidades en la elaboración y construcción de políticas e instituciones nacionales. Además, la reducción del gasto público —incluido el financiamiento de la educación superior— colocó a las universidades en una condición de desamparo y resistencia permanente frente a políticas y proyectos privatizadores y mercantilistas.

Desde fines de los años setenta se impuso una nueva filosofía pública en la que se enuncia que lo privado es más eficiente y de mayor calidad que lo público, y que la competencia entre individuos, instituciones, sistemas y países constituye la mejor regulación y garantía de calidad. Como marco de la globalización estas nociones dieron lugar a una competencia internacional, a todas luces inequitativa, entre universidades de todo el orbe. Hasta la fecha, entre autoridades gubernamentales y universitarias suele prevalecer la idea de que el único modelo exitoso y deseable de universidad es aquel que está orientado a la producción de bienes intercambiables en el mercado, a partir de una concentración casi exclusiva en la investigación —especialmente la aplicada— y en la formación

centrada en el posgrado. Una idealización de las universidades norteamericanas —que figuran en los primeros lugares de los rankings internacionales— se convierte en el modelo a seguir, independientemente de las condiciones y necesidades de los países de la región.

A cien años del grito de Córdoba y del escrito fundacional de Deodoro Roca, existe una necesidad imperiosa de restablecer una identidad propia de la universidad latinoamericana. A partir de una reinterpretación actualizada del sentido de los principios de la Reforma de Córdoba es ineludible reivindicar la defensa de la educación superior pública, la autonomía, la libertad de cátedra, el compromiso social de las universidades, su papel transformador del entorno social, político y económico. Es necesario encontrar y explicitar el significado de estos enunciados históricos, en el momento actual, para contribuir al restablecimiento del carácter distintivo de la universidad en América Latina.

Capítulo 5: Oportunidades y responsabilidades de la educación superior en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

En este capítulo se analiza el nuevo escenario internacional planteado para las universidades y la educación superior con motivo de la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde la región América Latina y el Caribe.

El trabajo comienza con el análisis de estos Objetivos. En particular, se tratan los puntos que incluyen a las universidades y a la educación superior. La participación de las universidades como otro actor social plantea de por sí una reformulación de la vinculación con el medio y el territorio. Por otra parte, la educación superior pasa a incluirse como un objetivo en la agenda internacional con vistas al 2030.

Se contrasta esta aproximación con la evolución actual de la educación superior y el proceso de internacionalización de las universidades. Los ODS y la Agenda 2030 interpelan el desarrollo de algunas tendencias en materia de educación

superior y se incorporan en el debate sobre el papel de la universidad y los valores y fines que tiene la educación superior.

Posteriormente se analiza la evolución de algunos procesos específicos de la educación superior, con énfasis en la región América Latina y el Caribe, como lo son el trabajo en red, el acceso a experiencias y a datos, los intercambios, la movilidad de estudiantes y profesores-investigadores y el abordaje común de problemáticas compartidas.

Asimismo, en otro apartado se tratan los desafíos que enfrenta la región de América Latina y el Caribe. Entre ellos se incluye la protección del conocimiento como contracara de la difusión; la vinculación de la propiedad intelectual y el conocimiento; el acceso a publicaciones, repositorios, datos. Se expone la posición de América Latina con énfasis en universidades públicas y se plantean algunos debates sobre el modelo de universidad y el avance de una lógica mercantilizadora que encuentra un referente en el caso chileno; en contraposición a ese modelo, la vigencia de la ES como bien público social y los desafíos de financiamiento que enfrenta. Se hace una referencia específica a la fuga de cerebros, ya que ha tomado nuevas dimensiones y alcances en el marco de la mundialización. Se incluye también el tema de las negociaciones de comercio de servicios y la explosión de plataformas virtuales de ES que tienen un correlato específico en América Latina y el Caribe.

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

El trabajo finaliza con conclusiones y recomendaciones referidas a los puntos tratados, con relación a la Agenda 2030.

El proceso de expansión/inclusión de la educación superior durante las últimas décadas en la Argentina. Las extensiones áulicas universitarias como objeto de investigación¹²⁹

Marisa Zelaya*

Presentación: dinámicas de expansión/inclusión

El presente texto representa un trabajo de integración de algunos estudios previos y publicaciones referidas a la temática sobre la relación entre Estado, sociedad y universidad. Dando continuidad a esta temática, se aborda la expansión/inclusión universitaria, la cual debe ser contemplada como un proceso inserto en una problemática más abarcativa de los cambios en la configuración/reconfiguración del sistema en el marco nacional durante las últimas décadas.

Las evidencias analizadas como resultados de investigaciones iniciadas a mediados de la década de 1990 me permiten reconstruir diversos momentos con diferentes lógicas o dinámicas de expansión/inclusión de educación universitaria según describe Krotsch (2003). Al respecto, concibo cuatro momentos o ciclos históricos, con sus variantes: 1989-1995 (tendencia privatizadora); 1995-2003 (predominancia de diferentes formas de enseñanza universitaria); 2003-2015 (impronta estatal) y 2015-2019 (amsetamiento [Suasnábar y Rovelli, 2009]), que se sitúan como producto de su forma de crecimiento, de sus lógicas de apertura y de sus características específicas (Zelaya, 2012, 2019).

Si bien se identifican cuatro períodos, se hace hincapié en los períodos 1995-2003 / 2003-2015¹³⁰ porque constituyen el contexto particular del objeto de estudio de este trabajo, momento en que se han producido una serie de cambios en los sistemas de educación superior, entre estos se destaca la expansión —a través de la creación de instituciones universitarias y de ofertas distantes o diferentes formas de enseñanza universitaria o extensiones áulicas—. Este trabajo asume un carácter descriptivo en la medida en que no intenta ahondar en la conflictividad y consecuencias que trae esta modalidad de expansión.

La educación superior argentina es un caso típico, cuya especificidad radica en que posee una gran diversidad en su oferta educativa, con

129 Una versión similar de este trabajo se presentó en el libro *Américas y culturas* (2009, Biblos).

130 El período 1993-2003 se corresponde con el Estado neoliberal. Su agenda política universitaria giraba en torno a la privatización, evaluación, descentralización y desregulación. El momento 2003-2015, se corresponde con un contexto posneoliberal (Sader, 2003; Borón, 2003 Thwaites Rey, 2010) en el que se revierte la tendencia privatizadora por la estatal. La agenda política universitaria mudaba hacia la de inclusión, evaluación, entre muchas otras. Aquí interesa mencionar algunas políticas de ordenamiento territorial, como fue el Programa de Expansión de Educación Superior (PROEDESUP), impulsado durante 2011-2015 por la SPU/ME. En este tiempo se visualiza la creación de 20 universidades públicas, además de 138 Centros Regionales de Educación Superior (CRES). En el caso de la provincia de Buenos Aires se da origen a 40 Centros de Desarrollo Universitario Regionales (CDUR), coordinados desde el Senado de la Provincia de Buenos Aires.

* Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba y profesora y magíster en Educación por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Profesora adjunta ordinaria del Departamento de Educación de la Facultad de Agronomía (UNCPBA) y del Departamento de Política y Gestión de la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA). Profesora de posgrados. Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES-UNCPBA).

significativas superposiciones en la oferta de carreras. Uno de los temas relacionados con la expansión de la modalidad de extensiones áulicas, es la oferta de títulos similares a los de estudios existentes. García de Fanelli (2006) propone analizar cuál es el nivel de competencias que cada uno de ellos requiere. Por otra parte, Krotsch (2006), Krotsch y Ateiro (2008) señalan la incongruencia entre la enorme expansión de los títulos en términos de diversidad de nombres, pero resaltan que esta expansión de títulos no es tal ya que los mismos poseen contenidos curriculares y planes de estudios similares. Un ejemplo de esto es lo que sucede en el Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior Metropolitana (CPRES),¹³¹ donde existen más de sesenta instituciones de educación superior entre públicas y privadas y los títulos oscilan entre mil ochocientos a dos mil, una cifra muy alta si se considera que el sistema universitario en su conjunto dispone de cuatro mil títulos.

Esta situación es producto de políticas educativas fragmentadas e implementadas por distintos gobiernos, en función de intereses, proyectos políticos y modelos económicos diferentes.

Por otra parte, se puede observar el crecimiento acelerado de la oferta pública y privada a partir de la década de 1990 en las zonas urbanas con mayor densidad poblacional, mayor poder adquisitivo y/o derivado de un desarrollo político provincial o local. Es decir, la educación superior en cuanto a la modalidad de oferta, “se puede caracterizar como una superposición fragmentada costosa e ineficiente orientada en la última década por el perfil potencial consumidor” (Dirié et ál., 2001: 8).

131 CPRES Metropolitano, ámbito geográfico: Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó, Merlo, Morón, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, Suipacha, Cañuelas, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate.

De allí que este análisis y revisión apunta a considerar el lugar donde se crean, los modos de organización y las estrategias institucionales, de las extensiones áulicas universitarias.

Este proceso de expansión se ha dado en parte mediante la articulación de las demandas locales (municipalidades) con universidades tanto públicas como privadas. Cabe destacar que las responsabilidades del gobierno de las universidades no son compartidas con los gobiernos locales (municipalidades) donde se crean; es decir, se preserva la autonomía académica y administrativa. En cambio, los gobiernos locales realizan aportes para el gasto educativo en aquellas instituciones que corresponden a sus respectivas jurisdicciones, a través de la provisión de la infraestructura edilicia y, en algunos casos, con el sostenimiento de la oferta académica.

La instalación de diversas instituciones universitarias puede tener muchas variantes. No obstante, algunas de ellas responden a una lógica económica para crear nuevas fuentes de financiamiento; otras a una lógica político-partidaria por parte de los intendentes de los municipios más que a una demanda local de la población; en algunos casos también se observan el interés y acción de las fuerzas vivas de la sociedad civil, o la satisfacción de necesidades del aparato productivo regional o local, o bien la captación de mayor matrícula a través de la apertura de estas extensiones áulicas, y también resulta ser una forma de conquistar espacios territoriales.

Es decir, el proceso de expansión/ inclusión se configura como una tensión, pues si bien está presente la lógica de democratización y de ampliación del derecho a la educación, no obstante, en muchas de las creaciones de estas nuevas formas de enseñanza predominaron lógicas económicas o político-partidarias.

Este proceso de creación de ofertas académicas, extensiones áulicas, subsedes u ofertas distantes contribuye al desarrollo sociocultural del territorio donde se instala. Con la presencia de la universidad en su territorio, los debates en torno a esta problemática forman parte de diversos ámbitos tanto académicos como polí-

ticos donde se apela al concepto de desarrollo social expuesto por Barrera Cavestany (2007), quien sostiene “el desarrollo no es sólo un proceso económico sino ante todo un proceso político, de acción concertada de actores públicos y privados —económicos, sociales, políticos, tecnológicos—, que operan y toman decisiones en el territorio, o que inciden en él”.

A partir de la consideración de estas perspectivas, se retoman conceptos como desarrollo social y territorio, desde un enfoque donde el acento esté puesto en los factores sociopolíticos e institucionales. Rofman (2006) considera que el “desarrollo en cada territorio particular es el producto del específico proceso de interacciones sociales animado por los actores que constituyen ese espacio territorial”.

La autora mencionada infiere una idea de territorio que no se encasilla en el lugar geográfico, que no se visualiza sólo como un espacio, como un soporte físico espacial de los procesos sociales, sino que lo considera como una construcción social, una trama de actividades, relaciones, instituciones y productos físicos y materiales de dicha trama, que configuran así una sociedad “localizada” en el espacio. En este sentido, el territorio puede ser considerado “una matriz de organización y de interacciones sociales”.

En este marco la relación entre universidad y sociedad lleva a considerar las articulaciones entre ambas partes. Rofman (2006) y Foglia y Rofman (2020) sostienen “que el desarrollo de la trama de vinculaciones socioinstitucionales abre el camino para analizar el lugar de las instituciones académicas en el entramado de los actores locales, en la construcción y/o ampliación del espacio público local, o la consolidación del espacio privado y el debate acerca del papel de estas instituciones en ese lugar”. Se visualiza a la universidad como uno de los actores más relevantes de la escena local, una institución que no sólo ofrece transferir a la comunidad los resultados de su producción académica, sino que despliega sus propios intereses en el desarrollo de su entorno socioterritorial, intereses fundados en su pertenencia a ese espacio. Desde esta perspectiva las instituciones universitarias “for-

man parte del proceso social de construcción del territorio, y que, por lo tanto, no pueden permanecer ajenas a la responsabilidad de participar en la formulación del proyecto político de transformación local-territorial”.

De modo que en el contexto actual no se concibe a la expansión universitaria como la clásica expansión de instituciones. Como señalan Didou Aupetit (2002, 2018) y García de Fanelli (1999), la formación universitaria dejará de ser privativa de una institución específica, ubicada en un único territorio y a través de la modalidad presencial. Esta asume diferentes formas de organización y denominaciones, entre las que se encuentran: extensiones áulicas, sedes, sub-sedes, ofertas académicas, ofertas distantes.

Estas nuevas configuraciones permitirían afirmar “que muchas de las conceptualizaciones que fueron útiles para contextos anteriores, ya no lo son y en este sentido se debe entender que las dicotomías y las diversidades terminológicas no están resultando beneficiosas para comprender la complejidad de los nuevos procesos, donde los elementos se combinan de maneras inéditas” (García Guadilla, 2006: 154). Serán necesarios nuevos conceptos analíticos que entre otras cuestiones logren superar las dicotomías rígidas y las diversidades terminológicas como: público-privado, gratuito-no gratuito; transnacional-nacional; ofertas académicas-extensiones áulicas-sedes, ya que las nuevas realidades son mucho más complejas.

A este fenómeno en el contexto argentino Naishtat (2004) lo denomina los “mestizajes de la universidad reciente” y, por otra parte, Silvio Vaccarezza (2006) lo designa segmentación del sistema y disolución de “bordes organizacionales”. Es decir, la creciente heterogeneidad del sistema de educación superior disuelve los bordes organizacionales de las universidades tradicionales. Induciendo a un nuevo mapa universitario conforme a las demandas tradicionales, en la actualidad el territorio se encuentra sobreofertado en varias regiones, ya sea por el ámbito público o privado. Cada vez más las instituciones universitarias participan de un movimiento para alcanzar nuevos espacios a través

de un acercamiento a las localidades, el empleo de la educación a distancia y, últimamente, la flexibilidad de los trámites de revalidación de estudios terciarios parciales o finalizados.

Apuntes sobre extensiones áulicas universitarias

En función de lo expuesto, al situar los períodos 1995-2003/2003-2015 se identifica la emergencia de distintas modalidades y/o estrategias de enseñanza universitaria, como las extensiones áulicas, centros y subse-des, que involucra el traslado de actividades de docencia en forma temporaria a otras localizaciones, en general en instalaciones diversas que pueden ser, entre otras, instituciones educativas, gubernamentales, gremios, corporaciones profesionales, museos.

Existen diversas designaciones conferidas a la expresión “extensiones territoriales”: centro universitario o centro regional universitario; escuela universitaria; unidad académica o unidad de enseñanza universitaria; departamento, módulo, asentamiento universitario, sede, sede regional, subse-de, delegación, etc. En este sentido, distintos autores como Marano (2006), Pérez Rasetti (2008), Suasnábar y Rovelli (2009) y el Décimo Segundo Dictamen del CIN (1998) sostienen que en ocasiones carecen de denominación distintiva y simplemente se conocen por “extensión áulica”. A veces se dictan cursos completos y se toman los correspondientes exámenes en lugares muy alejados de la respectiva facultad. Otras, lo único que se hace es ofrecer una suerte de tutoría local y luego tomar exámenes en el mismo sitio. Es común que, cuando estas extensiones tienen dimensiones reducidas, su financiamiento y administración se regule mediante convenios con instituciones comunitarias locales.

Por otra parte, la mayoría de los diagnósticos coinciden “en que se crearon de una manera poco planificada y asistemática numerosas instituciones universitarias y no universitarias, tanto públicas como privadas y de carreras no universitarias dentro y fuera de las universidades que atendieron de modo poco eficiente el crecimiento de la demanda” (Riquelme, 2003: 188).

Si bien existen diferentes razones que intervienen en la creación de “extensiones áulicas” por parte de universidades públicas y privadas, que han originado una disputa por la ocupación de nuevos espacios geográficos, detrás de ello subyacen varias lógicas.

Además, este fenómeno de expansión diferente presenta heterogeneidades frente a los modos tradicionales de creación, funcionamiento, gobierno, etc. de las universidades. En decir, se transforma este fenómeno en una situación más compleja de comprender, ya que escapa a las variables usuales de expansión en nuestro país.

Frente a esta situación, las aperturas de extensiones pueden ser muy variadas. En este sentido, se recupera la tipología que ha establecido Pérez Rasetti, en el ámbito del CPRES (2007, 2014), sobre las diferentes estrategias institucionales para esclarecer la expansión geográfica de las universidades en los últimos años en nuestro país:

1. Creación de sedes propias, extensiones áulicas, centros universitarios, etc.
2. Desarrollo de sistemas regionales o nacionales.
3. Articulación con carreras de instituciones de educación superior (IES) o colegios universitarios.
4. Radicación de carreras universitarias en IES o en colegios universitarios.
5. Asociación con otras universidades.
6. Asociación con organismos públicos.
7. Asociación con organizaciones no estatales (gremios, ONG).

Esta suerte de tipología de diferentes estrategias depende de cada uno de los contextos coyunturales y de las características particulares que explican esas especificidades y delimitan cada uno de los casos para los que se implementan en diferentes lugares territoriales.

En este escenario, se sostiene la hipótesis de que las nuevas formas de la organización de la enseñanza o extensiones áulicas se constituyen en indicadores de una configuración diferente, al mismo tiempo que sintetizan otras tendencias de cambio observadas (difuminación de los límites entre lo público-privado, privatización de la educación superior, transnacionalización de la enseñanza, incorporación del mercado como forma de regulación de las universidades, vocacionalización de los estudios, entre otros).

El concepto de configuración universitaria (Musselin, 2001) es un enunciado que presta la mayor atención a las interdependencias habituales que caracterizan a los tres núcleos clásicos que circunscriben un sistema nacional de educación superior: la profesión académica, los organismos estatales y la autonomía de los establecimientos; en la medida en que los tres, siguiendo sus modos respectivos de coordinación, interactúan y se entrelazan en el ámbito de la realidad universitaria de un país.

De modo que la configuración universitaria puede abordarse desde dos ángulos: las universidades, en clave de organización, o el Estado, en clave de política pública. (Friedberg y Musselin, 1996).

En este sentido, la noción de configuración universitaria será utilizada para designar el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funcionan, en este caso, las “extensiones áulicas”. De este modo, se entiende que “una configuración universitaria tolera en consecuencia el desarrollo de varios tipos de funcionamiento de una universidad a otra” (Musselin, 2007: 31). Es decir, la existencia de tal configuración no tiene por consecuencia la uniformización de las formas de instituciones universitarias, sino que dará como resultado diferentes tipos de funcionamiento de instituciones, por ejemplo, las extensiones. En función de lo expuesto se recupera lo que sostiene Musselin (2007: 31):

la noción de configuración universitaria sólo es pertinente si se la comprende como un encuadre en cuyo seno se desarrollan interacciones interpersonales

y donde puedan dibujarse diferentes sistemas de acción concretos y en diferentes órdenes locales que constituirán otras tantas situaciones particulares, aun cuando tengan en común el hecho de ser compatibles con este encuadre.

Esta noción permite que se considere a las extensiones áulicas dentro de una configuración universitaria, ya que se estaría frente a una situación de flexibilidad de las nuevas formas de organización de la enseñanza.

Así, se establece que estas nuevas formas de expansión, en este caso las extensiones áulicas, no significan en principio una reestructuración del sistema de educación superior en su conjunto, como ya se ha explicitado, en tanto no aumenta el número de instituciones. No obstante, si se considera al sistema como un campo universitario de posiciones estructuradas, las instituciones públicas y privadas compiten por mantener o hallar nuevos espacios. En definitiva, “el campo se convierte en un mercado de intercambio de productores y demandantes. El rasgo estructural en ambos casos está dado entonces por la conformación de un mercado educativo de bienes académicos en que participan diferentes actores” (Marano, 2006: 76).

En este sentido, se puede explicitar que se estaría en un estado de transición hacia una nueva configuración. Si bien no hay datos fidedignos que aporten a un diagnóstico completo del sistema educativo universitario en la actualidad, las evidencias existentes de la expansión a través de otras modalidades estarían dando cuenta de las variaciones que está sufriendo dicho sistema.

La relación entre universidad-sociedad puede ser analizada desde diferentes ángulos y puntos de vista; en este caso, la temática de la expansión/inclusión universitaria y particularmente de las modalidades señaladas se convierte en una problemática muy compleja, porque supone una cantidad de variables a considerar.

En suma, esta problemática comienza a ser indagada a partir de las décadas de 1990 hasta la actualidad, dado que dichas ofertas universita-

rias han imperado de una forma lenta pero continua en el tiempo. En este escenario descripto, el proceso de expansión/inclusión del sistema de educación superior ha sido abordado desde diferentes escritos de diversa índole y de estadísticas educativas dando cuenta generalmente sólo del crecimiento de instituciones universitarias públicas y privadas tradicionales, sin reparar en otras modalidades universitarias, como extensiones áulicas, centros regionales universitarios, programa de expansión territorial, entre otras. En este sentido, entre los significativos antecedentes de investigación sobre este tópico están los aportes de Marano (2006), Pérez Rasetti (2008, 2014), Aranciaga y Juarros (2016), Celis Marín (2018), Chiroleu y Marquina (2015), Chiroleu (2018), González (2017) y Mendonça (2019). Esta problemática comienza a ser indagada a partir de las últimas décadas, dado que dichas ofertas universitarias se han desarrollado de una forma pausada pero sostenida en el tiempo.

En lo que respecta al número de creaciones de extensiones áulicas, centros regionales y centros de desarrollo, producto de las fluctuantes y cambiantes situaciones de las ofertas de carreras universitarias, ninguno de los casos escapa a la problemática general ocasionada por una expansión carente de planificación, que configura un panorama de desarticulación, sobreoferta y, a veces, dudosa calidad (Pérez Rasetti, 2008, 2014; Rama, 2016; Zelaya, 2012). En coincidencia, la investigadora Mendonça (2019) denomina al sistema universitario como un *patchwork*. El análisis de los datos de las instituciones del país demuestra una tendencia a la ampliación de la cobertura del sistema de educación superior en su conjunto y de crecimiento de la oferta estatal, ejemplo de ello es la reciente presentación, en el mes de junio, del proyecto de creación de la Universidad Nacional de Pilar.¹³²

132 Proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional de Pilar. La UNAP funcionará en el Instituto Carlos Pellegrini y contará con un enfoque productivo. Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/273440-un-proyecto-para-que-pilar-tenga-su-universidadnacional> [fecha de consulta: 11 de julio de 2020].

Dado este panorama, lo más significativo de la década de 1990 es que rompe con el esquema tradicional del modelo de universidad en nuestro país, debido a que se da un crecimiento sostenido de formas de enseñanza o centros o extensiones áulicas universitarias públicas y privadas. Las evidencias indican que estas se crean a partir de iniciativas autónomas, ya sea desde los municipios, fundaciones, convenios entre IES o/y desde las universidades, y además son financiadas por el municipio, fundaciones o/y por las cuotas de los estudiantes; en un escenario denominado como de “vacío estadístico y legal para estas formas de enseñanza” (Zelaya, 2012, 2015)

El desafío de abordar el proceso de expansión de este tipo de estrategias de enseñanza radica en las posibilidades de aportar una mayor y más profunda comprensión del proceso de reconfiguración del sistema de educación superior universitario, que se está gestando desde la década de 1990 hasta la actualidad a través de la creación de extensiones áulicas. Este es un tema relevante en la agenda de las políticas públicas y un área de vacancia en cuanto hay pocas investigaciones referidas al tema, y puede colaborar tanto en el campo de la educación superior —en tanto ámbito de conocimiento— como en el campo de las políticas públicas universitarias.

Referencias bibliográficas

Aranciaga, I. y Juarros, F. (2016). Universidad y territorialización. La creación de Centros Regionales de Educación Superior como propuestas institucionales de co-gestión entre la comunidad, la Universidad y el Estado. En I. Aranciaga, *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: UNPA. Disponible en <https://www.aacademica.org/ignacio.aranciaga/55> [fecha de consulta: 16 de marzo de 2020].

Barreiro Cavestany, F. (2008). Capital social y desarrollo territorial. En F. Alburquerque, *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.

Celis Marín, I. (2018). Constitución y difusión del sistema universitario en la red urbana de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). *Boletim Campineiro de Geografia*, 8(1). Disponible en <http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2020].

Chiroleu, A. (2018). De la expansión de oportunidades al derecho a la universidad: un recorrido de un siglo desde la óptica de la representación social. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 9, (13), pp. 27-36. Disponible en <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/102218> [fecha de consulta: 25 de junio de 2020].

Chiroleu, A. y Marquina, M. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*, año 24, 1(43), pp. 7-16. Disponible en <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/revista/indice-n43/> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2020].

Didou Aupetit, S.

(2002). La transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México. México: DIE-CINVESTAV.

(2018). *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. México: UDUAL.

Dirié, C. et ál. (2001). Mapa de la oferta de la Educación Superior en la Argentina del 2000. CONEDUS.

Friedberg, E. y Musselin, C. (1996). La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades. *Universidad Futura*.

Foglia, C. y Rofman, A. (enero-julio de 2020). Gobernanza participativa en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *RIEM*, año XI, (21), pp. 113-145.

García de Fanelli, A. M.

(1999). *La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. Buenos Aires: CONEAU.

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

García Guadilla, C. (1996). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo - Editorial Nueva Sociedad.

González, G. (2017). El gobierno territorial de la educación superior: el rol del Consejo de Planificación Regional en el área metropolitana y bonaerense (1996-2011). *IV edición. Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas del INAP. Doctorado*. Buenos Aires: Ministerio de Modernización.

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

Krotsch, P. y Atairo, D. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.

Marano, G. (2006). “De eso no se habla”. *La apertura de sedes universitarias: políticas académicas y lógicas de mercado en la actual expansión universitaria argentina. El caso de la UNLP*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. FLACSO, Buenos Aires.

Mendoça, M. (2019). Expansión y diversificación en la educación superior Argentina del siglo XX: el sistema universitario como un *patchwork*. *Debate Universitario*, 7(14). Disponible en <http://>

ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/14393/pdf [fecha de consulta: 16 de agosto de 2020].

MCyE-SPU (1998). *Dictamen sobre subsedes y otras extensiones territoriales de las instituciones universitarias*. Décimo Segundo Dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior, Buenos Aires.

Musselin, C. (2001). *La larga marcha de las universidades francesas* (traducción de Luciana Marteau). París: PUF.

Naishtat, F. (2004). Universidad y conocimiento: por un *ethos* de la impertinencia epistémica. En *III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, La gestión universitaria frente a la crisis, la integración regional y el futuro*. Caseros: UNTREF.

Pérez Rasetti, C.

(2014). La expansión de la educación universitaria en argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, (2). Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9243> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2019].

(2008). Morfología de la expansión universitaria. Estrategias institucionales de expansión geográfica en las universidades argentinas. En S. Araujo (comp.), *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano. La universidad como objeto de investigación. "Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio en la educación superior universitaria"*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Rama, C. (octubre-diciembre de 2016). La fase actual de expansión de la educación en línea o virtual en América Latina. *Universidades*, (70), pp. 27-39.

Riquelme, G. (2003). *Educación superior, demandas sociales, productivas y mercado de trabajo*. Buenos Aires: Miño y Dávila - FFyL (UBA).

Rodríguez, J. D. (2018). Programa de Expansión de la educación superior. Una política pública para la ampliación de oportunidades y posibilidades de Educación Superior Universitaria en la Argentina (2011-2015). *Congreso Universidad*, 7(5). Disponible en <http://www.congresouniversidad.cu/revista/index.php/congresouniversidad/index> [fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020].

Rofman, A. (2006). *Universidad y desarrollo local*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2009). Mapeo del Sistema de Educación Superior en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Algunas consideraciones sobre su expansión y coordinación. Observatorio Sindical de Políticas Universitarias del Instituto de Estudios y Capacitación de la CONADU, pp. 1-19.

Vaccarezza, L. S. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En H. Vesuri (comp.), *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO.

Zelaya, M.

(2019). Políticas públicas universitarias y procesos de expansión/inclusión en la Argentina: tendencias de cambio y tensiones. En S. Araujo y L. García (comps.). Tandil: NEES-UNICEN (en prensa).

(mayo-agosto de 2012). La expansión de universidades privadas: el caso argentino. *Pro-posições*, 23(2), pp. 179-193.

(2009). Nuevas configuraciones en el sistema universitario internacional y nacional. En A. Bittencourt y A. Corbalán (dirs.), *Américas y culturas. Red de Educación, Cultura y Política en América Latina* (pp. 105-116). Buenos Aires: Biblos.

La dimensión ambiental como componente clave de las agendas universitarias

Mariana Saidón*

Introducción

El devenir de las problemáticas ambientales locales, regionales y globales vigentes y las potenciales son acuciantes, pasando por el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua, suelo y tierra con residuos, la erosión de los suelos, entre múltiples cuestiones que, además de atentar contra el equilibrio de los ecosistemas, amenazan la propia vida humana (Naciones Unidas, 2014). Con esto, resulta imperioso la incorporación de los temas ambientales en las agendas universitarias, para la prevención y la atención de estas cuestiones y para promover la sostenibilidad, en un modelo de desarrollo que mantenga un equilibrio adecuado entre la dimensión social, la ecológica y la económica.

Este trabajo tiene por objetivo describir el estado de situación, los consensos, debates y desafíos vinculados al propósito de incorporar lo ambiental en las universidades argentinas. Para ello, repasa la evolución de la institucionalización en la educación formal, y en las universidades en particular, a nivel internacional (primero) y nacional (luego). Posteriormente, describe los consensos y discusiones vigentes y examina el estado de situación general en el país, en contraste con el horizonte general planteado institucionalmente, para cerrar con una serie de reflexiones finales. Como fuentes de información, el texto se apoya en entrevistas realizadas y trabajadas en un estudio previo —Saidón y Claverie (2016)— al cual se sumaron nuevas entrevistas exploratorias ad hoc, que buscaron actualizar ese trabajo y cir-

cunscribirlo al ámbito universitario. Esto fue complementado con un análisis bibliográfico y documental.

El desarrollo institucional internacional

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972) fue un puntapié importante en materia de educación ambiental. Promovió que los países implementaran medidas para atenuar el impacto ambiental de la actividad humana. Desde ese momento, a través de diversos encuentros, acuerdos, tratados, etc., se fue configurando una idea compartida de educación ambiental, a la vez que su rol comenzaba a percibirse cada vez como más relevante para enfrentar la situación de crisis ambiental global. Esto se fue institucionalizando a través de una serie de hitos. A continuación, se destacan algunos de los más relevantes:

En 1975, la Carta de Belgrado planteó que la educación ambiental debía formar ciudadanos conscientes y preocupados, con conocimiento, aptitud, actitud, motivación y compromiso para resolver los problemas ambientales. Estas ideas, que luego se irían profundizando, comenzaron a prefigurar una noción de importancia de la ciudadana como clave para la transformación.

En esa línea, la Conferencia Internacional de la Unesco y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1975, creó un Programa Internacional de Educación Ambiental, que promovió el diseño de contenidos educativos básicos, materiales y métodos de

* Licenciada, magíster y doctora en Economía, con especialización en temas ambientales. Cuenta con un posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Es investigadora del Conicet y coordina el Área de Ambiente y Política (AAP) de la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

aprendizaje, focalizando en la concientización y comprensión de la magnitud y complejidad de los problemas ambientales, para generar acciones ciudadanas orientadas a prevenirlos y solucionarlos.

En la Primera Conferencia Internacional sobre Educación Ambiental de Tbilisi (1977, Unesco), se manifestó que la educación ambiental “debe abarcar el medio social y cultural y no sólo el medio físico [...] tomar en consideración las interrelaciones entre el medio natural, sus componentes biológicos y sociales y también los factores culturales” (Ratto, Ojea Quintana y Azar, 2014: 18).

En 1992, en la Segunda Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, se elaboró la Agenda 21, con estrategias para la transición hacia la sustentabilidad. En materia de educación ambiental, resaltando la importancia de las universidades, esta propuso, entre otras cosas, incluir en todos los programas educativos los problemas ambientales, su análisis y sus causas y capacitar a docentes y estimular una discusión activa en la población.

En paralelo, en el Foro Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales, se firmó el Tratado de Educación Ambiental para Sociedades Sustentables y Responsabilidad Global, que estableció una serie de principios.¹³³ Entre ellos, que la educación ambiental debe tener como base el pensamiento crítico e innovador; que se trata de un acto político, basado en valores para la transformación social; que debe tener perspectiva holística, enfocando la relación entre el ser humano, la naturaleza y el universo interdisciplinariamente; que debe estimular la solidaridad, igualdad y el respeto a los derechos humanos, valiéndose de estrategias democráticas e interacción entre las culturas; que debe realizar una revisión histórica de los pueblos nativos para modificar enfoques etnocéntricos; potencializar el poder de las diversas poblaciones, para que las comunidades conduzcan sus propios destinos; valorizar las diferentes formas

de conocimientos; capacitar a las personas para resolver conflictos de manera justa y humana; promover la cooperación y el diálogo; democratizar los medios de comunicación masivos y su compromiso con los intereses de todos los sectores sociales; integrar conocimientos, valores y acciones; convertir cada oportunidad en experiencias educativas para sociedades sustentables; y ayudar a desarrollar una conciencia ética sobre todas las formas de vida del planeta.

En el 2000, la Carta de la Tierra (La Haya) afianzó la idea de una educación ambiental orientada hacia un desarrollo sostenible interpelado, debatido, que investigue las causas fundamentales de las problemáticas ambientales y sociales, a través de una educación crítica.

En 2007, a nivel regional, se creó la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), impulsada por ONU-Ambiente, una red de redes universitarias que cooperan para promover el compromiso con la sustentabilidad.

Desde 2010, por iniciativa del PNUMA, comenzó a conformarse la Alianza Mundial de Universidades sobre Ambiente y Sostenibilidad (GUPES, por sus siglas en inglés), para promover la incorporación de lo ambiental en la enseñanza, la investigación, la participación comunitaria, la gestión de las universidades, e impulsar acciones hacia el exterior de las mismas.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012, Río de Janeiro), en el documento “El futuro que queremos” se destacó la importancia de apoyar a las universidades de los países *en desarrollo* para investigar y generar innovaciones orientadas al desarrollo sostenible (García, Reich y Tobi, 2019).

En 2014, en el XIX Foro de Ministros de Ambiente en América Latina y el Caribe, se resolvió desarrollar un diagnóstico por país sobre la inclusión de consideraciones ambientales en las universidades en cuatro ámbitos: currículum, gestión institucional, extensión e investigación (García, et ál., 2019).

133 Para ampliar véase Portal Río+20 (2011).

Otro antecedente importante han sido los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fijados en 2015 en la Declaración de Naciones Unidas “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En el objetivo 4, meta 7, se plantea asegurar hacia 2030 “que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles [...] y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015).

El desarrollo del marco institucional en la Argentina

El cuerpo normativo que regula la cuestión educativa en la Argentina en vinculación con el ambiente tiene como base a la Constitución Nacional, que prescribe garantizar el derecho a un ambiente sano, aludiendo específicamente a la educación ambiental para lograrlo.

En 1994, mediante un acuerdo con el BID, se creó el Programa de Desarrollo Institucional en la Argentina (PRODIA), instaurándose el Componente Educación Ambiental, en la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y llevando a la redacción de un Documento Base de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental (ENEA) para la Argentina.

En 1995, la Ley de Educación Superior, N° 24521, planteó que la Educación Superior tiene por finalidad formar “y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático”.

En 2002, la Ley General del Ambiente 25675 estableció que la educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos valores, comportamientos y actitudes para un ambiente equilibrado, preservar los re-

ursos naturales, realizar su utilización sostenible y mejorar la calidad de vida de la población; que constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, facilitará la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental. Instituyó, además, que las autoridades competentes deberán coordinar con los Consejos Federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación la implementación de la educación formal y no formal, y que las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán programas o cada currículum.

En 2006, la Ley de Educación Nacional, N° 26206, estipuló que la educación ambiental se proveerá en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, para —al igual que el texto de la Ley General de Ambiente— promover valores, comportamientos y actitudes acordes con “un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica; que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población”, y que el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE), dispondrá las medidas necesarias para ello, incluyendo la incorporación de la educación ambiental en los contenidos curriculares comunes y la capacitación de docentes en esta temática.

Asimismo, en ese año, se creó la Unidad de Coordinación de Educación Ambiental, en el (actual) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS), como marco de implementación de las acciones definidas por la ENEA.

En 2016, se creó la Dirección de Educación Ambiental, en la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, en el MAyDS y, en conjunto con el Ministerio de Educación de la Nación, en el marco de la ENEA, decidieron apoyar la creación de la Red de Universidades Argentinas para la Gestión Ambiental y la Inclusión Social (Red UAGAIS), una iniciativa

de las propias universidades, autoconvocadas, para abordar temáticas relacionadas a la gestión del ambiente universitario (privado y público) y el impacto ambiental de las universidades en la sociedad de todo el territorio nacional.

En 2017, se firmó un acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Educación de la Nación y Mays y un nuevo Compromiso Federal para la Educación Ambiental por parte del COFEMA y el CFE, para desarrollar conjuntamente políticas de educación ambiental. Esto dio lugar a la conformación de la Comisión de Educación Ambiental del COFEMA.

En 2018, en la ENEA se explicitó que en la educación formal una de las prioridades nacionales en materia de educación ambiental es incorporar la sustentabilidad en la formación profesional, a través del nivel terciario y universitario. A la par, comenzó a construirse un texto de base para la Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas (ENSUA), que se enmarca en la ENEA, y fue promovida desde la Red UAGAIS. A partir de encuentros realizados por autoridades gubernamentales y de universidades, por regiones, la ENSUA propuso incorporar la dimensión ambiental en todos los ámbitos de la vida universitaria: lo curricular, la gestión edilicia, la extensión y la investigación. Además, la ENSUA se concibió como proceso de trabajo abierto, flexible, atento a la cambiante realidad de las instituciones universitarias, en permanente construcción colectiva, con un abordaje holístico, sistémico, plural, con complementariedad de enfoques y que incorpore la participación de diversas voces (García et ál., 2019).

Complementando este marco institucional general, recientemente también se han comenzado a desarrollar redes de investigadores en temáticas ambientales específicas, como la Red de Investigación y Acción sobre Residuos (RIAR) o el Foro Interuniversitario de Especialistas en el Lito.

Por otra parte, en los últimos veinte años se han presentado diversos proyectos de ley de educación ambiental en el Congreso de la Nación. A partir de los contenidos y el enfoque de dos

de ellos —los presentados por las diputadas nacionales Marta Maffei (2006) y Adriana Puiggrós (2015) —, en 2020, desde el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación de la Nación, junto con el COFEMA —en representación de las provincias—, se elaboró un nuevo proyecto de ley de presupuestos mínimos para la implementación de la educación ambiental en la República Argentina (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020), proponiéndose para propiciar los medios para implementar la ENEA y las estrategias jurisdiccionales que articuladamente se establezcan.

El Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación el proyecto, manifestando en el texto de la presentación que “la consolidación de un marco legal integral para la educación ambiental es una deuda que todavía tenemos”, y que diversos encuentros internacionales refuerzan la importancia de la educación ambiental como promotora de los cambios necesarios para el mantenimiento de la vida en el planeta.

El proyecto sostiene que

la educación ambiental se basa en un abordaje interpretativo y holístico. Es un proceso continuo que promueve la sostenibilidad [...], entendiendo que implica un desarrollo con justicia social, distribución de la riqueza, preservación, conservación y uso sostenible de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, formación y participación ciudadana para la conformación de un pensamiento crítico e innovador en el marco de una democracia participativa y respeto por la diversidad cultural. [...] Además de favorecer la comprensión de la complejidad de la crisis que marca el presente, es la herramienta que permitirá [...] repensar en su totalidad la relación de la sociedad con la naturaleza y enfrentar con resiliencia las consecuencias inevitables del cambio climático [...] Busca el equilibrio entre diversas dimensiones como la social, la ecológica, la política y la económica, en el marco de una ética que promueve una nueva forma de habitar nuestra casa común.

En el documento, la conceptualización de la educación ambiental se asume como un proceso de construcción de ciudadanía ambiental, íntimamente relacionado con la idea de la democracia participativa, la toma de conciencia de la pertenencia de la humanidad a la naturaleza, las limitantes ecológicas que tiene el modelo actual de producción y explotación, así como la responsabilidad compartida pero diferenciada entre los actores sociales. El texto explicita que la “participación es la única garantía de que una estrategia nacional responda a los intereses de los sectores más amplios de la comunidad nacional y a objetivos consensuados democráticamente e incorpore visiones, opiniones y saberes sobre el ambiente que reflejen la diversidad existente en el territorio nacional y, consecuentemente, sea observada por esos mismos actores”. También establece que la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) se hará operativa con la articulación interministerial, interjurisdiccional e intersectorial permanente, a través de la Coordinación Ejecutiva de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (CENEAI), asistida por un Consejo Consultivo integrado por la sociedad civil, pluralmente representada. Subraya que se atenderá la incorporación y gestión transversal de la educación ambiental en todos los niveles y modalidades del sistema educativo y se generarán dispositivos para acompañar a las instituciones para reorganizar la gestión pedagógico-didáctica-curricular y sociocomunitaria, incorporando lo ambiental en la cultura del sistema formal. Establece, además, que se formularán programas nacionales de educación ambiental para la formación docente continua; y que se elaborarán lineamientos teóricos y metodológicos sobre educación ambiental para incorporar la formación científica, tecnológica, técnica en las ciencias sociales y en la formación ciudadana, y para orientar los diseños curriculares de estas áreas. También se puntualiza que se identificarán necesidades e intereses y prioridades del país y sus regiones para la formación, promoción de resiliencia comunitaria, gestión del riesgo ambiental y vulnerabilidad al cambio climático, entre otras cuestiones.

El proyecto, asimismo, incorpora un inciso al artículo 92 de la Ley de Educación Nacional, que refiere a los contenidos curriculares, que ahora también deben incluir “la toma de conciencia de la importancia del ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, su respeto, conservación, preservación y prevención de los daños”.

Específicamente, en cuanto a las universidades, el proyecto alude a que la ENSUA “tiene como objetivo promover la gestión en las universidades públicas y privadas de todo el territorio nacional, a los fines de que dichas instituciones tengan herramientas para decidir incorporar la dimensión ambiental en todos los ámbitos que hacen a la vida universitaria, desde lo curricular a la gestión edilicia, la extensión y la investigación, con miras a la construcción de una cultura ambiental universitaria”.

Algunos legisladores presentaron disidencias parciales al proyecto. Entre ellas, destaca una que planteó que en el Consejo Consultivo que crea la ley deben participar organismos públicos con competencia en desarrollo productivo, con visión general, haciendo mención explícita del Consejo Federal Agropecuario. Otra disidencia a destacar es la que aludió a la necesidad de prohibir en todas las instituciones educativas la suscripción de convenios o recibir financiamiento de organizaciones o empresas denunciadas y/o condenadas por su accionar contra el ambiente, y planteó que las mismas no deben integrar el Consejo Consultivo, subrayando que “sin una medida de este tipo, la educación ambiental [...] será poco más que una farsa”, aludiendo a los “graves antecedentes en esta materia [...] Este tipo de convenios y acuerdos resultan un condicionante inadmisibles ya que obturan toda posibilidad de construir conocimiento científico en torno a la gravosa depredación ambiental”. Al momento de finalizar este texto (febrero de 2021), el proyecto de ley aún debía recibir media sanción en la Cámara de Diputados, para pasar a la de Senadores y, más allá de si las dos disidencias presentadas (u otras que parecerían a priori ser resolubles sencillamente) resultan o no en un obstáculo para la sanción de la ley, a priori dan cuenta de un sentido de visión y enfoques en tensión, que aún permanecen como un debate abierto.

Estado de situación, consensos y discusiones

Todo el marco institucional y de discusión mencionado, complementado a su vez por un marco teórico que se deriva de la literatura generada en los últimos años, nos dan pistas acerca de cómo se ha ido y se irá delineando la inscripción de lo ambiental en las agendas y prácticas universitarias. Esto, junto con percepciones de miembros de la comunidad universitaria, da cuenta de algunos consensos, pero también de puntos críticos, tensiones o discusiones pendientes, que pueden haber restringido el cambio y estar marcando la diferencia entre los ámbitos que han emprendido acciones y los que aún no lo han hecho.

Como idea generalmente compartida, en primer lugar, se propone abordar lo ambiental en el ámbito de la educación formal desde “el paradigma de la complejidad” (Morin, 2001), lo cual remite a incluir en los programas las interacciones entre aspectos naturales, sociales, culturales, históricos, económicos, políticos, tecnológicos, éticos y estéticos del ambiente; superar la disociación entre disciplinas, considerando que los problemas son transversales, globales, multidimensionales, siendo que el sistema debe estudiarse como complejo, en vez de aislado o reducido a sus partes (Ratto et ál., 2014), entendiendo que existen incertidumbres, antagonismos, alteridad (Morin, 1986). Vinculado al paradigma de la complejidad se propone un abordaje “holístico” —posición epistemológica que postula que los sistemas deben analizarse en conjunto, considerando las relaciones entre las partes— o “sistémico”, para buscar alternativas de solución a los problemas ambientales que sean “integrales”.

Se acuerda en que tales soluciones integrales deben surgir de abordar lo ambiental “interdisciplinariamente” o “transdisciplinariamente”, articulando las miradas de diversos campos del saber (García, Azcona y De la Iglesia, 2017). A esto se agrega, según lo mencionado previamente en el marco institucional nacional, que en este propósito deben incluirse conocimientos populares y de los pueblos originarios.

También hay consenso acerca de que la educación ambiental apunta tanto a la construcción de conocimiento como a la modificación de hábitos para resolver problemas y que, en este sentido, se orienta a formar sujetos críticos, que reflexionen sobre los múltiples procesos que originan los problemas ambientales y busquen soluciones (García et ál., 2017). Así, se propone una educación ambiental “crítica” y “transformadora” (García Costoya y Zenobi, 2009), que subraya la necesidad de visibilizar procesos subyacentes.

Por otra parte, la idea de la “participación” emerge recurrentemente cuando se hace referencia a procesos que trabajen lo ambiental en los ámbitos educativos, como clave para formar ciudadanos críticos y comprometidos (Weissman, 2009).

Un punto que permanece relativamente abierto es la cuestión de la responsabilidad por la crisis ambiental vigente. Algunos miembros de la comunidad educativa la adjudican en gran medida a corporaciones, distintos niveles de gobierno, etc., y sostienen que, por lo tanto, no se puede exigir a las instituciones educativas el hacerse cargo de este tema, o bien —algo menos radical—, que esto no puede hacerse sin un acompañamiento acorde con las políticas que se implementan. En una línea parecida también se ha planteado: “¿son los estudiantes responsables de modificar la crisis ambiental actual cuando no han sido los causantes?”. En contraposición, en línea con los preceptos que se fueron incorporando en el proceso de institucionalización de lo ambiental en el sistema de educación formal del país y con la Carta de la Tierra, y sobre lo cual hay cada vez más acuerdo, otros sostienen que el sistema educativo debe involucrarse como responsable frente a lo ambiental, reflexionando en las aulas sobre el tema, debatiendo acerca de las responsabilidades relativas respecto de la crisis ambiental vigente, problematizando la mirada del desarrollo sostenible. Además, algunos sostienen que todos tenemos cierta parte de responsabilidad —como consumidores, generadores de residuos, etc.— y que, en este ámbito también resulta relevante la educación. Finalmente, se

alega que, si bien los estudiantes no han sido los mayores causantes de la crisis ambiental vigente, pueden ser potenciados como demandantes de un futuro digno, a través de la educación ambiental, desnaturalizando y problematizando el presente, para preservar el futuro (Saidón y Claverie, 2016), a la vez que la educación ambiental se vuelve aún más relevante si consideramos que los estudiantes son futuros tomadores de decisiones y profesionales que incidirán sobre el ambiente desde sus ámbitos laborales.

Se ha discutido también la pertinencia de formar “en valores” sobre lo ambiental. Al respecto, si bien unos consideran excesivamente moralizador y/o verticalista la transmisión de valores, lo institucionalizado evidencia que tiende a primar la visión que se orienta a perder el miedo a la enseñanza ética y que, así como se realiza en otros ámbitos —el de la educación sexual, el de los derechos humanos, etc.—, se ha aludido a que también los valores ambientales deben “transmitirse” en la educación formal (Navarro y Ramírez Garrido, 2006), en la búsqueda de un cambio profundo de orden ético; considerando valores de responsabilidad, respeto y solidaridad como base para el cambio hacia la sustentabilidad (García et ál., 2017).

También, entre las percepciones de directivos y docentes entrevistados, surgen como recurrentes otros interrogantes aún abiertos respecto del abordaje: ¿se debe adoptar un enfoque preservacionista o conservacionista?, ¿uno antropocentrista o biocentrista?, por ejemplo.

Bajo tales consensos alcanzados y temas abiertos, múltiples universidades argentinas —o algún sector dentro de ellas— han ido asumiendo un rol frente al desafío de las problemáticas ambientales vigentes (García et ál., 2019). Sin embargo, algunos estudios, no tan alejados en el tiempo, nos advierten respecto de que los conocimientos vinculados a los temas ambientales no llegan a convertirse en aprendizajes significativos o profundos con la educación formal (por ejemplo, considerando las ventajas y desventajas de ciertos escenarios naturales y sociales), o bien los contenidos no consideran los conocimientos y discusiones vigentes y do-

minantes en las disciplinas científicas que trabajan los temas, siendo este un campo muy dinámico (Saidón, 2012; Saidón y Claverie, 2016). Se ha evaluado, asimismo, que la actuación de las universidades es generalmente fragmentaria (García et ál., 2019). Se han observado ciertos problemas en términos de capacitación docente en materia ambiental, a la vez que en las carreras —a excepción de aquellas afines al tema— no se han establecido contenidos mínimos sobre cuestiones ambientales, lo cual impide garantizar cierta base de conocimientos. Tampoco lo ambiental ha logrado incorporarse en las distintas asignaturas como contenido, restringiendo la posibilidad de abordar el tema desde distintas miradas disciplinares, de forma compleja.

Definiciones en el marco de la Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas

Encuentros regionales realizados en el marco de la ENSUA derivaron en un documento final, en el que trabajaron equipos de áreas de ambiente y educación a nivel nacional, junto con docentes, investigadores y autoridades universitarias. El mismo se orientó a consensuar estrategias para construir universidades sustentables, considerando que no hay un único camino para hacerlo y que las universidades tienen particularidades. Asimismo, propuso horizontes, líneas generales de acción (“metas”) y acciones concretas (García et ál., 2019), las cuales se sintetizan a continuación.¹³⁴

Para la docencia se definió como horizonte que “todos los docentes y profesionales (graduados) sean conscientes sobre cuál es el impacto de su práctica sobre el ambiente”. Para ello, se propusieron cinco líneas de acción:

1. Que los estudiantes adquieran conocimientos para comprender el impacto de las prácticas de su disciplina de estudio.

¹³⁴ Véase, para ampliar, incluyendo la descripción de acciones propuestas, García et ál. (2019).

2. Incorporación de los ODS en la formación.
3. Inclusión del análisis de la dimensión ambiental en las prácticas profesionales.
4. Integración del docente como promotor de prácticas sustentables (aulas y universidad en general).
5. Incentivo para la formación de equipos interdisciplinarios (con investigación y extensión).

Asimismo, se recomendaron acciones concretas para instrumentar estas líneas, como la generación de programas de formación docente, la incorporación de una materia o taller obligatorio en cada carrera, garantizar contenidos ambientales en las materias existentes, o la realización de talleres entre docentes por carrera, entre otras.

Para la investigación, se propuso como horizonte que “la universidad genere conocimiento significativo y situado para contribuir al desarrollo sustentable tanto local como nacional”, proponiéndose cinco líneas de acción:

1. Promover investigaciones interdisciplinarias para trabajar los problemas ambientales desde su complejidad.
2. Promover investigaciones sobre problemáticas/necesidades locales/regionales.
3. Promover investigaciones de índole ambiental orientadas al cumplimiento de los ODS.
4. Incentivar la articulación con organismos estratégicos de ciencia y tecnología en el fomento de líneas de investigación estratégicas sustentables.
5. Articular con el sector productivo local y regional para generar conocimiento aplicado para el desarrollo sustentable.

Como horizonte para la gestión se apuntó a que “la universidad sea un ejemplo de institución con gestión sustentable”, estableciéndose seis líneas de acción:

1. Mejorar la gestión de los recursos: energía, agua, residuos, a partir de normativa aprobada por Consejo Superior.
2. Reducir el impacto, la huella ecológica del funcionamiento de la comunidad universitaria en el espacio donde se inserta.
3. Comunicar a la comunidad universitaria y al público sobre la gestión ambiental universitaria.
4. Internalizar los costos ambientales.
5. Consolidar grupos de trabajo intersectoriales para una gestión sustentable integral.
6. Cumplir los compromisos internacionales suscriptos por el país y ratificados por ley.

Para la extensión se apuntó como horizonte a que “la universidad se integre a espacios horizontales de trabajo con la comunidad interna y externa para definir, articular y contribuir a la resolución de las problemáticas ambientales locales y regionales, fomentando el bienestar y las buenas prácticas entre sus miembros”, definiéndose siete líneas de acción:

1. Incluir criterios de sustentabilidad en los proyectos de extensión universitaria, abarcando lo ecológico, lo social y lo económico.
2. Fomentar la responsabilidad social interna y prácticas saludables.
3. Involucramiento activo en problemáticas locales y regionales desde la responsabilidad ambiental.
4. Vinculación con empresas para el desarrollo de acciones ambientales conjuntas.
5. Articular con Estados nacionales, provinciales, locales y otras universidades.
6. Entender la extensión como interacción educativa (propedéutica) en la que la universidad también aprende.

7. Incorporar al currículum proyectos de extensión (reconocimiento al alumnado), incluyéndolos en la acreditación formal.

Como horizonte de gobierno, se acordó “desde una concepción de universidad pluricultural, generar una política integral de sustentabilidad universitaria, con partida presupuestaria propia para su ejecución”, proponiéndose:

1. Constituir un órgano de gestión interclastro e interáreas para implementar transversalmente la política integral.
2. Que el estatuto universitario plantee la obligación de que la universidad sea una institución sustentable, en función de sus particularidades.
3. Crear un plan estratégico que incluya la dimensión ambiental.
4. Garantizar que se incluyan contenidos ambientales en las materias de las carreras.
5. Fortalecer los intercambios de experiencias entre universidades.
6. Participar activamente en políticas públicas.
7. Realizar un monitoreo de sustentabilidades en las universidades.
8. Propiciar el intercambio con pueblos originarios y diversas culturas, reconociendo conocimientos ancestrales.

Especificidades por ámbitos de acción en las universidades

A continuación, se presenta, para cada una de las cinco categorías o ámbitos de acción definidos por la ENSUA, cuál es el estado de situación general y las discusiones identificadas, a través de entrevistas y estudios consultados.

Docencia

Un diagnóstico realizado por la Red UAGAIS en 2018 arrojó que la mayor institucionalización en cuanto a la incorporación de lo ambiental en las universidades se da en el ámbito de la docencia, especialmente por la inclusión de la temática ambiental en el currículum (García et ál., 2019). Sin embargo, entrevistas realizadas refieren a que aún queda mucho por hacer en esta materia.

Expertos, de manera bastante consensuada, proponen un abordaje “constructivista” del aprendizaje, que permita trabajar con relaciones e interacciones, y enriquecer y complejizar cada vez más la propia visión y la explicación del funcionamiento del mundo (Ratto et ál., 2014). Asimismo, los enfoques generales consensuados, mencionados previamente (complejidad, integralidad, visión holística, educación, crítica, transformadora y participativa, etc.), suelen compartirse como ideas rectoras para el trabajo docente.

Empero, se advierte que no existe una visión acabada por parte de muchos docentes y directivos acerca de cómo implementar la educación ambiental en las aulas, ni sobre un rumbo posible para lograrlo: ¿existen métodos universales o no?, ¿deben ser necesariamente vivenciales los dispositivos?, ¿es necesaria la interacción con la comunidad?, ¿cómo conjugar la mirada social con la de las ciencias duras y la enseñanza de lo técnico?, ¿debe trabajarse desde propuestas fatalistas, o bien, desde un enfoque alternativo —por ejemplo, abordar lo ambiental desde la belleza de la naturaleza—, lo propositivo y lo optimista? Por otra parte, no en todos los ámbitos de las universidades se conoce demasiado acerca de los consensos alcanzados, ni de lo institucionalizado, respecto del abordaje que debería adoptar la educación ambiental.

En línea con lo mencionado, otra dificultad es la falta de formación y actualización docente. En la universidad, esto sobresale especialmente en cursos en donde lo natural y lo ambiental no es tema central de estudio (en asignaturas como historia, economía, trabajo social, sociología

etc.). Asimismo, si bien en escasos ámbitos educativos aparece la idea de complejidad (en términos de redes y vínculos entre naturaleza y sociedad, así como al interior de ambas categorías), el abordaje de lo ambiental suele resultar fragmentado. Al respecto, hacia 2020, la Red UAGAIS ha trabajado, en conjunto con equipos de universidades y representantes del MAYDS, en el diseño de un Curso de Sostenibilidad para capacitar y sensibilizar a todos los miembros de las universidades miembro de la Red y, como proyección, a toda la comunidad educativa y transversalmente a todas las carreras de todas las universidades del territorio nacional.

Por otra parte, en las universidades, existe cierto acuerdo entre expertos en cuanto a que sería deseable añadir a cada carrera una asignatura o taller que trabaje lo ambiental para garantizar contenidos mínimos y sobre la pertinencia de incluir lo ambiental en cada asignatura, “transversalmente”, en los temas que ya se abordan. En ambas opciones un eje de preocupación tiene que ver con los límites en términos de espacio en la estructura curricular. Directivos y docentes han referido a que la educación formal es frecuentemente presionada, tironeada, para incorporar nuevos temas desde distintos sectores de la sociedad (educación ambiental, derechos humanos, género, etc.) (Saidón y Claverie, 2016). En cuanto a la primera de las alternativas mencionadas, esta podría resultar más sencilla de implementar y servir para garantizar una base de contenidos mínimos para todos los estudiantes. Sin embargo, implica mayores recursos y utilización del tiempo de horas en el aula. La segunda puede resultar más compleja en cuanto a su diseño. También en relación con la posibilidad de que todos los docentes incorporen lo ambiental en sus clases, pues pareciera existir una tensión latente entre “libertad de cátedra” y la prescripción de incluir lo ambiental en todas las asignaturas, a la vez que emerge la preocupación por parte de algunos docentes respecto de cómo resolver los programas de las materias, en donde los contenidos ya son abultados. Como contrapunto, esta vía podría atenuar la competencia por el tiempo, si se introdujera lo ambiental atravesando los temas que ya forman parte de los programas. Asimismo, genera una

ganancia en términos de avanzar en la conformación de una mirada compleja (en el sentido de Morin, 2001) e integral, en tanto los estudiantes pueden ir advirtiendo cómo la problemática ambiental se vincula a distintas dimensiones de la realidad y así poder considerar un abordaje multidisciplinar de los contenidos, con diversidad de enfoques y métodos (Ratto et ál., 2014).

Investigación

El diagnóstico realizado por la Red UAGAIS en 2018 indicó que la investigación es el ámbito con segundo orden de institucionalización en materia ambiental en las universidades argentinas (García et ál., 2019).

Entrevistas realizadas refieren a que lo ambiental comenzó a emerger como tema central de algunos proyectos de investigación, o bien atravesando estudios con otros objetivos, y que también ha surgido cada vez más como tema en las tesis, o en grupos de estudio. Sin embargo, aún se advierte cierta fragmentación en el abordaje, considerando que las actividades inter o transdisciplinarias suelen ser casos excepcionales, especialmente entre áreas sociales y técnicas o naturales. Se observan también disciplinas que entran en conflicto (como la economía ecológica y la economía ambiental, por ejemplo), siendo aún no frecuentes interacciones entre expertos de estos ámbitos.

Además, ocurre que algunas universidades están insertas en territorios en donde la estructura productiva depende de actividades con problemas ambientales asociados, y en donde, a la vez, desde sus ámbitos, se han generado contratos con áreas o investigadores. Mientras tanto, en esas mismas instituciones existen investigadores que denuncian este tipo de actividades. Esta tensión surge como otro tema aún en debate.

Gestión

Por propia iniciativa, algunas universidades han instrumentado cada vez más prácticas de gestión internas y en sus áreas de influencia,

orientadas a que el funcionamiento de sus edificios o campus sean neutrales o tengan bajo impacto negativo sobre el ambiente.¹³⁵ Además, han explicado autoridades entrevistadas que la gestión sustentable brinda posibilidades educativas de vivenciar ciertas prácticas, sirviendo como ejemplo acerca del cómo actuar. Así, suele hablarse de “buenas prácticas ambientales” (como separar residuos, reducir expedientes en papel, generar estrategias de ahorro energético, etc.), que algunas veces se ven reflejadas en manuales de procedimiento. Se alegó, también, que la gestión posibilita el debate y sirve para hacer consistente la orientación que se busca dar en las aulas y la investigación con la propia práctica de la universidad. Se sostuvo, asimismo, que la gestión permite asumir responsabilidades de manera creativa, está en línea con el enfoque de educación integral y admite que los estudiantes no sólo sean receptores de información, sino también sean educados para la vida mediante un trabajo participativo, estando directamente vinculados a la realidad ambiental (Navarro y Ramírez Garrido, 2006; Saidón y Claverie, 2016). Algunos ejemplos de experiencias de gestión son el caso del Programa UBA Verde, que promueve la separación de residuos en la Universidad de Buenos Aires; el de la Universidad Nacional de San Martín, UNSAM Sustentable; el Programa E-basura y el Programa de Gestión de Residuos de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP); y el Programa UNCuyo Separa sus Residuos, de la Universidad Nacional de Cuyo. La complejidad de implementación de estas iniciativas suele estar estrechamente vinculada al tamaño de las instituciones.

Algunas veces las prácticas sustentables son propuestas “desde arriba”, no elegidas por el conjunto de la comunidad universitaria. También hay híbridos, en donde existe cierta apertura a la participación, pero no total. Asimismo, se han promovido experiencias en donde

la decisión surge del conjunto y se observan múltiples propuestas de emprendedores individuales. Las experiencias con alta participación son pocas e incipientes, como el caso de una propuesta de presupuesto participativo de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), 2020, en donde docentes, no docentes, estudiantes y graduados votaron proyectos tales como “Basura 0”, “Agua y Aire como derechos universales” o “Eco-energía solar para la UNR”, entre otros (Universidad Nacional de Rosario, 2020).

Acerca de la gestión, algo que preocupa a directivos y ha restringido su implementación en algunas instituciones es la imposibilidad de ser ambientalmente amigables en todos los aspectos, generando acciones inconsistentes entre sí: acciones que promueven el cuidado ambiental (separar residuos, por ejemplo) y otras que atentan contra el mismo (utilizar vasos descartables). Al respecto, se ha argumentado que resulta útil incorporar la noción de la tolerancia: tolerar la espera, los tiempos del otro, etc. y establecer prioridades. También surge como inquietud que una gestión de lo ambiental podría implicar un mayor trabajo para el plantel no docente, considerando posibles resistencias de parte de este sector y restricciones en términos de recursos financieros para contratar mayor personal. Experiencias de gestión previas, además, destacan la importancia de la participación del plantel no docente en el diseño de nuevas propuestas de gestión, en tanto sus conocimientos y su consenso resultan relevantes para que estas sean exitosas (Saidón y Claverie, 2016).

Extensión

Se busca también, desde la universidad, trasladar hacia el entorno soluciones a los problemas ambientales, así como aportar a la construcción de una cultura ciudadana ambiental (García, et ál., 2019), a través de actividades de “extensión” universitaria.

Asociado a ello, en algunas instituciones se maneja el concepto de “aprendizaje-servicio”, que permite promover una formación en ciudadanía, comprometida con la realidad social,

135 A partir de la creación de la Red UAGAIS se han creado mayores líneas de financiamiento desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, que permitieron sostener proyectos de gestión ambiental dentro de las universidades.

haciendo a los estudiantes conscientes de sus derechos, responsabilizándolos de sus acciones y generando formas de participación (Ratto et ál., 2014).

En distintas universidades, se advierten proyectos de extensión en materia ambiental en el ámbito de la comunidad local o articulaciones de áreas de investigación de las universidades, por ejemplo, con políticas públicas asociadas a problemáticas ambientales. Este último es el caso de la UNLP que, hacia 2009, colaboró en la generación de un Plan de Gestión Integral de Residuos (Saidón, 2020). También se han promovido acciones de capacitación de funcionarios públicos de municipios, entre otras acciones.

Gobierno

La dimensión “gobierno” considera la institucionalización del compromiso de la universidad mediante una oficina específica sobre el tema, responsables para llevarlo a cabo, un presupuesto propio y la sistematización y publicación de la información asociada a cada uno de los ámbitos de la universidad, lo cual también involucra la elaboración de documentos concretos y formales, estatutos universitarios, políticas ambientales, compromisos institucionales, etc.

Según el diagnóstico realizado por la Red UAGAIS en 2018, esta dimensión es la de menor institucionalización en materia de avanzar hacia el desarrollo de universidades sustentables, especialmente por deficiencias en cuanto a la existencia de oficinas especializadas, planes de acción y presupuesto (García et ál., 2019).

Reflexiones finales de cara al futuro

Se espera que las universidades avancen en asumir su rol en materia de aportar soluciones a la crisis ambiental, un tema con necesidad de atención urgente. Con relación a lo argumentado en este texto, al respecto, se advierte una base de ciertas nociones compartidas a nivel internacional y regional, que se condicen con

acuerdos académicos y lo institucionalizado a nivel nacional. Sin embargo, aún quedan discusiones pendientes.

Existe consenso respecto de que, frente a los problemas ambientales, la universidad debe abrir el juego para interpelar al *statu quo*, y que esto debe promoverse desde un enfoque constructivista y de comprensión de los problemas, a partir de estructuras conceptuales abstractas; integrales; sistémicas; complejas —incluyendo el análisis de sus causas y consecuencias—; holísticas; transversales, inter y transdisciplinarias, que a la vez contemplen los saberes populares y de los pueblos originarios; con propuestas participativas, orientadas hacia una formación crítica y en valores (de responsabilidad, respeto y solidaridad); y con la actualización correspondiente de conocimientos en términos de las disciplinas que abordan los distintos temas. También, existe un acuerdo explícito acerca de cinco ámbitos posibles de intervención para lograrlo: docencia, investigación, gestión, extensión y gobierno universitario, en cada uno de los cuales las universidades deberían avanzar en la definición de estrategias.

El área de mayor intervención en las universidades argentinas es la de la docencia, si bien aún queda mucho camino por recorrer, especialmente en materia de formación docente (en cuanto a herramientas pedagógicas y conocimientos básicos y actualizados) y de introducción de la cuestión ambiental en el currículum, bajo el enfoque antes mencionado (en donde resulta importante la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] como contenido).

Aún queda por definirse, empero, si esto se realizará a través de la inclusión de lo ambiental en todas las materias de todas las carreras y/o con una asignatura adicional, específica, en cada carrera. La necesidad de garantizar contenidos mínimos y de manera rápida tiende a priorizar la segunda opción, mientras que la búsqueda de lograr un abordaje complejo y transdisciplinario de lo ambiental, entre otras cuestiones vinculadas al enfoque que se propone adoptar, parecería inclinar la balanza hacia la primera.

Ambas opciones, complementándose, serían ideales. En este ámbito, la intervención de la CONEAU podría resultar importante.

La Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas (ENSUA), por su parte, plantea como uno de sus horizontes “garantizar que se incluyan contenidos ambientales en las materias de las carreras”. Empero, el proyecto de ley de educación ambiental que se discute en el ámbito legislativo nacional, en su forma actual, no prescribe su obligatoriedad. Ahora bien, la capacitación docente resulta fundamental para la incorporación de lo ambiental en cada programa de cada materia, de manera que se vuelve sumamente prioritaria. Sin embargo, no queda claro si la capacitación docente será obligatoria —tal como ocurrió con la Ley Yolanda, N° 27592/2020 para los trabajadores de la gestión pública—. ¿Es factible?

Por su parte, la interrelación entre docentes, para trabajar acerca del cómo insertar contenidos mínimos sobre lo ambiental en las distintas carreras e intercambiar experiencias exitosas y fallidas, puede resultar propicia para avanzar en la instalación de la educación ambiental en las aulas y para generar iniciativas por fuera de las mismas.

En materia de investigación se han creado múltiples áreas y proyectos que estudian problemáticas ambientales en distintas universidades, si bien aún quedan muchas de ellas por ser cubiertas. Para avanzar en esto, la universidad puede promover áreas, círculos y grupos de estudio y proyectos de investigación orientados en materia ambiental, incluyendo proyectos de investigación-acción. También, adjudicar becas y pasantías dirigidas a estudiantes y graduados para suscitar la incorporación de nuevos investigadores. Todo esto podría incentivarse, asimismo, desde el Ministerio de Ciencia y Técnica y el Conicet. También puede resultar interesante tener en cuenta experiencias internacionales exitosas que establecen la obligatoriedad de que los alumnos incluyan en sus tesis evaluaciones acerca de la vinculación ambiental con los temas abordados.

Por otra parte, en materia de investigación suelen existir miradas, métodos y enfoques disímiles respecto de lo ambiental. Esto no es *per se* un problema, podría resultar algo rico en sí mismo si se lograran intercambios constructivos entre investigadores, para lo cual el trabajo inter y transdisciplinario es un desafío crucial, especialmente en cuanto al cruce entre áreas sociales, técnicas o naturales. Asimismo, queda bastante por hacer en términos de generar lenguajes y acuerdos comunes, que permitan avanzar en soluciones posibles a los problemas ambientales.

Promover la gestión ambiental dentro de las universidades resulta también relevante. Por un lado, como mecanismo para sensibilizar y generar conocimientos situados, dispositivos participativos y vivenciales para toda la comunidad universitaria —docentes, directivos y diversos cargos de gestión, no docentes, investigadores y estudiantes— y extrapolables a prácticas por fuera de la universidad. Al respecto, se observan cada vez más iniciativas. En este ámbito, es importante la formación de personal no docente en temáticas ambientales, así como propender con acciones al manejo sustentable de recursos, incluyendo protocolos de compras verdes. La comunicación de las políticas de gestión a toda la comunidad universitaria también es fundamental.

Queda pendiente un involucramiento mayor de la universidad en cuestiones que hacen a la extensión, en donde resulta especialmente importante su potencial incidencia en las políticas públicas, identificando problemas ambientales, aportando el conocimiento de investigaciones, proponiendo innovaciones tecnológicas, identificando necesidades de realizar relevamientos o diagnósticos, advirtiendo sobre superposiciones en la elaboración de tareas entre jurisdicciones estatales, capacitando a gestores públicos, investigando temas específicos que demande el sector público, colaborando con la elaboración de planes y programas con mirada de largo plazo o en la selección de proyectos, involucrándose en mesas de trabajo y en la asistencia técnica. En sentido contrario, la articulación con el sector público también permitiría a

las universidades la provisión de información, identificación de necesidades en materia de investigación y el acceso a contactos que faciliten la tarea.

También existen muchos vínculos por descubrir y construir entre universidad y comunidad local, en materia de posibles actividades de extensión. Considerar problemáticas socioambientales de la comunidad permite experiencias educativas ricas, en tanto estas se construyen asociadas a contextos específicos y buscando atender problemas concretos, considerando las características ambientales locales y las prácticas y saberes comunitarios, para así generar diagnósticos y posibles proyectos de intervención.

Igualmente, resulta importante generar interacciones entre las áreas de investigación y el sistema productivo a través de programas de extensión, a la vez que falta incorporar lo ambiental en todos los proyectos de extensión, además de que se detecta como relevante el acceso a financiamiento.

En cuanto a gobierno, es necesario avanzar en el desarrollo de políticas internas de las universidades en materia ambiental, conformando áreas de trabajo específicas y creando órganos y normativa para la decisión, la gestión, el monitoreo, el intercambio con actores externos y la orientación de las acciones (incluyendo definiciones para la incorporación de lo ambiental en el currículum de todas las carreras), además de la adjudicación de un presupuesto específico para instrumentarlo. La inclusión de políticas de institucionalización externas a la universidad, como una ley de educación ambiental, por ejemplo, es relevante en este sentido.

Asimismo, la articulación entre estas cinco áreas de intervención podría ser fructífera si se promueven retroalimentaciones virtuosas o sinergias. Por ejemplo, desde la investigación podrían realizarse propuestas de contenidos mínimos actualizados hacia las áreas docentes, o intervenir en proyectos de gestión universitaria o de extensión. Esto puede darse a través de espacios de diálogo y promoviendo actividades de interacción.

El trabajo permanente en redes universitarias puede haber colaborado, y hacerlo a futuro en mayor medida, en la construcción de universidades orientadas a resolver y prevenir crisis ambientales, profundizando las discusiones aquí planteadas, a partir de compartir conocimientos y experiencias exitosas y fallidas, así como generando herramientas de capacitación y sensibilización y documentos de información.

Hemos visto que un tema que suele emerger como ámbito de debate en algunas experiencias institucionales es qué hacer cuando ciertas actividades del sector productivo desencadenan problemáticas ambientales: ¿se las debe incluir en las mesas de discusión u organismos de decisión y asesoramiento?, ¿puede permitirse que financien investigaciones? Existen posiciones encontradas al respecto. Otra cuestión aún no debatida en profundidad es que, si bien se acuerda en formar en ciertos valores, de responsabilidad, respeto y solidaridad, no está claro el camino a seguir cuando existen dilemas de índole ética, con posiciones encontradas. Tampoco se ha dado aún demasiada discusión respecto del enfoque en cuanto a la direccionalidad que debe transitar la educación: ¿hacia una mirada conservacionista o preservacionista?, ¿hacia un enfoque antropocentrista o biocentrista?, o bien si se tenderá a que la educación aborde los distintos enfoques para abrir el debate en lugar de cerrarlo. La intencionalidad de propender hacia la adopción de una mirada compleja y crítica llevaría a esto último.

Con todo esto, resulta relevante avanzar con fuerza en los cinco ámbitos de acción ya definidos, en la dirección en la cual ya existen consensos y cabe profundizar la discusión en aquellos puntos aún no resueltos, en pos de que las universidades del país puedan lograr un modelo de base que —si bien ajustable según el contexto— permita encaminarse hacia un desarrollo ambiental y económicamente sustentable, hacia una sociedad justa, tolerante en cuanto a la alteridad y que tienda a construir una democracia cada vez más participativa.

Referencias bibliográficas

García Costoya, M. y Zenobi, V. (2009). *Educación ambiental: de la conservación a la formación para la ciudadanía*. Buenos Aires: Dirección de Cultura y Enseñanza, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

García, D.; Azcona, M. S. y De la Iglesia, O. (2017). *Educación ambiental: construir sentidos compartidos*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Ministerio de Educación de la Nación.

García, D.; Reich, A. y Tobi, X. (2019). *Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Recuperado de www.academia.edu/39097521/Estrategia_Nacional_para_la_Sustentabilidad_en_las_Universidades_Argentinas.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Ley de Educación Ambiental. Recuperado de www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-de-educacion-ambiental. Consultado: 3/1/2021.

Morin, E.
(1986). *El método II: la vida de la vida*. Madrid: Cátedra.

(2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Naciones Unidas

(2014). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014. Nueva York. Recuperado de www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf.

(2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/.

Navarro, R. E. y Ramírez Garrido, M. J. (2006). Construyendo el significado del cuidado ambiental: un estudio de caso en educación secundaria. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(1), pp. 52-70.

Portal Río+20 (2011). Tratado sobre educación ambiental para sociedades sustentables y responsabilidad global. Recuperado de <http://rio20.net/documentos/tratado-sobre-educacion-ambiental-para-sociedades-sustentables-y-responsabilidad-global>.

Ratto, J. A.; Ojea Quintana, J. M. y Azar, G. (2014). *Marco Curricular para la Educación Ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gerencia Operativa de Currículum, Dirección General de Planeamiento e Innovación Educativa, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/curricula/Educacion_ambiental.pdf.

Saidón, M.

(2012). Environmental returns to education: an application to waste management. *E3 Journal of Environmental Research and Management*, 4(8), pp. 302-309.

(2020). El caso de La Plata: las movilizaciones como principal motor de las innovaciones. En M. Saidón (comp.), *Explicar la Innovación en Políticas Públicas. La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos* (pp. 101-138). Buenos Aires: Teseo.

Saidón, M. y Claverie, J. (2016). Percepciones de docentes y directores sobre los factores que promueven u obstaculizan la educación ambiental en el aula. *Ciencia & Educação*, 22(4), pp. 993-1012.

Universidad Nacional de Rosario (2020). Informe breve votación Presupuesto Participativo de la UNR. Recuperado de presupuestoparticipativo.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/12/Informe-breve-votacion-PPUNR2020.pdf.

Weissmann, H. (2009). La Agenda 21 Escolar de Barcelona: el camino hacia una escuela sustentable. *Enriqueciendo las propuestas educativo-ambientales para la acción colectiva*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

