



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



TITULO:

EL DISEÑO POLITICO DE LOS 90 Y LOS DESAFIOS DE LA GESTION UNIVERSITARIA.

Mter Ana M Corti

RESUMEN:

La presentación se desarrollará a partir de la descripción de tres ejes condicionantes de la política en educación superior :

El quiebre de la idea de progreso unida a la educación en la configuración del contexto socio-económico de los 90 y el cambio educativo

La matriz cultural interna que ha impregnado la política universitaria a partir de los modelos de vinculación estado- sistema superior en los últimos 30 años

La agenda de problemas del sector y la Ley Superior. Aspectos que se han visto favorecidos y aspectos bloqueados, inhibidos

Se parte de entender que las políticas de Educación Superior constituyen un capítulo fundamental en el entramado de políticas sociales globales de un país, ya que ellas determinan una forma particular de distribución social del conocimiento, un sistema particular de producción y una herramienta para restringir o ampliar los niveles culturales de la población, por ende los tres ejes que se describirán constituyen a nuestro entender condicionantes fundamentales en el análisis del futuro de la universidad.

INTRODUCCION

Es necesario afirmar que las políticas de Educación Superior constituyen un capítulo fundamental en el entramado de políticas sociales globales de un país, ya que ellas determinan una forma particular de distribución social del conocimiento, un sistema particular de producción y una herramienta para restringir o ampliar los niveles culturales de la población. Es decir, en tanto política de Estado la educación superior es un elemento esencial para disminuir las inequidades sociales y favorecer la integración social a través de un instrumento aparentemente neutral como es el conocimiento y la expertez.

En este sentido, el debate en torno a la Ley de Educación Superior, como así también sobre la Ley Federal de Educación, no puede hacerse sin incluir algunas caracterizaciones del contexto político de los últimos 30 años que afectó la dinámica institucional interna, y sin mencionar el entramado económico y social en el que está sumida la República Argentina, no sólo porque esta caracterización permitirá analizar la diferencia entre políticas activas (las impulsadas por la Ley) y políticas sistémicas (las reclamadas por los miembros de la sociedad), sino también porque la inequidad constituye un elemento que neutraliza la universalización de la implementación mediante “políticas de bloqueo entre sectores del mismo Estado” que traban la factibilidad de la política delineada en la Ley. (A modo de ejemplo cabe citar la política de ingreso irrestricto y el incremento de la pobreza y reducción de la clase media; desfinanciamiento del sector y el incremento de la matrícula; entre otras)

Entre los elementos del contexto que a mi entender resultan relevantes, se encuentran:

1. los cambios en el contexto de la Educación.

Las universidades públicas y los institutos terciarios, conjuntamente con las escuelas cumplieron en nuestro país un rol activo en la posibilidad de desarrollar la movilidad ascendente de vastos sectores populares, en particular, la clase media. Esto se logró por una política de distribución equitativa del ingreso (única en América Latina) que hizo de la Argentina de 1946 hasta 1980 fuera un ambiente favorable para el desarrollo de una clase media extendida que sostenía el imaginario de inclusión, movilidad social y formación

En ese esquema, el trayecto educativo tenía un correlato, una correspondencia funcional con el mercado de trabajo que estaba regido por el paradigma productivo del fordismo. Esto significaba que una determinada cantidad de años de estudio y formación habilitaban al individuo para insertarse en la maquinaria laboral y permanecer en una empresa o profesión durante toda una vida, o a lo sumo hacer dos o tres cambios de empresa.

El correlato socioeconómico del paradigma educativo ligado al fordismo, responde al auge del Estado de Bienestar y al crecimiento de la clase media. A partir de 1976 podemos situar la ruptura de este esquema con el abandono del Estado en su rol fundamental de igualación-inclusión, con la puesta en práctica del concepto de “subsidiariedad”.

Este rol subsidiario del Estado tuvo su expresión en las primeras privatizaciones, tercerizaciones y descentralizaciones de actividades del Estado como administrador y más tarde se extendió a sus responsabilidades como proveedor de salud, seguridad y educación.

Hasta 1976 y desde la idea sarmientina de educación pública, libre, laica y gratuita, el imaginario colectivo situaba al Estado como garante de una educación que posibilitaba la movilidad social de todos los estratos que la componían. Es así como durante décadas la educación pública Argentina gozó del mas fuerte apoyo en tanto institución aseguradora del progreso moral y material de los individuos de la comunidad, por su carácter integrador, homogeneizante y universal.

Sin embargo, a esto le siguió la implementación de sucesivos modelos de política universitaria que acompañaron el deterioro de la inclusión social desde el 76, a saber:

1976 y 1983 (modelo de congelación política, según expresión de Germán Rama). Las características de este proceso hacen referencia a la reimposición del orden social por la vía del autoritarismo, lo que en la universidad significó la intervención directa del gobierno militar a través de rectores interventores, proceso de control ideológico, político, educativo y cultural que ya había comenzado en 1975. En el artículo 12º de la Ley 21276 (1976) se consagra la intervención y subordinación de las universidades al control del Estado. Durante este período que posiblemente sea uno de los más oscuros de la historia universitaria argentina se observa: a)

el descenso abrupto de la matrícula; b) la aplicación de aranceles y cupos de ingreso; c) la reducción súbita del financiamiento universitario; d) la desvinculación de la política científica del ámbito universitario; e) la inmovilización del sector en términos de expansión de la matrícula, creación de nuevas carreras, creación de nuevas universidades públicas o privadas; f) jerarquización de las condiciones salariales; g) realización de concursos sobre el final del régimen bajo condiciones de control y vigilancia político-ideológica; h) debilitamiento del campo científico por efecto de la emigración y represión de los docentes, con repercusiones catastróficas en las disciplinas vinculadas a las ciencias sociales y humanas; i) articulación de la universidad con el Estado sin que se observara la pretensión de crear organismos competentes y modernos de gestión central, como sucedió en alguna medida durante el régimen militar de 1966;10 j) el sistema se integró sobre la base de las reglas del juego que elaboró el centro burocrático y un Consejo de Rectores de Universidades Nacionales vinculado con el mismo.

El primer antecedente en materia de coordinación universitaria puede remontarse a la Ley 13031, de 1947, por la que se crea un Consejo Universitario Nacional dependiente del Ejecutivo. En 1955 se incluye en el Decreto 6043 la existencia de un Consejo cuya autonomía puede considerarse un predecesor del actual. Sin embargo el antecedente más inmediato en materia de coordinación interuniversitaria es el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (crun). Creado inicialmente durante el régimen militar de 1966 (Ley universitaria 17245 de 1967) que interrumpirá su funcionamiento con el advenimiento del régimen constitucional de 1973. En la Ley universitaria 20654 del 74 se establece un mecanismo de coordinación que por el artículo 52º dependerá del Ministerio de Cultura y Educación. Posteriormente bajo el último régimen militar se recrea el crun como órgano asesor del Ejecutivo

2- Período 1983-1989 : El triunfo en 1983 del partido Radical permitió recuperar la tradición universitaria argentina que se remonta al proceso de la Reforma del 18 y a sus antecedentes porteños y positivistas de 1905 y 1907, al tiempo que en el imaginario de los actores reaparecía el período 55-66 como el período en el que el modelo de cogobierno tuvo su expresión más fecunda en materia de desarrollo, innovación y cambio universitario. En diciembre de 1983 se intervienen las universidades a través del Decreto 154 por el cual se reimplantan los estatutos con los que se gobernaban las casas de altos estudios antes de 1966. A mediados del año siguiente se establece que en el plazo de un año se han de normalizar los claustros, lo que supuso revisar los concursos realizados durante el régimen militar y proceder a nuevos concursos que normalizaran las universidades. Entre las características fundamentales del período caben señalar las siguientes: a) el crecimiento acelerado de la matrícula universitaria. La masificación sin embargo no caracterizará a todas las universidades ni al conjunto de las unidades institucionales; b) la regularización de los concursos y el restablecimiento del funcionamiento de los claustros bajo el régimen de gobierno tripartito; c) casi todas las universidades crearon secretarías de Ciencia y Técnica así como oficinas de transferencia, al mismo tiempo que el Consejo de Ciencia y Técnica articuló su política con las universidades, rompiendo con la política de aislamiento que se había desarrollado durante el régimen militar; d) predominio de los problemas internos de las instituciones, vinculados en gran medida con la construcción de reglas y recursos para regular los conflictos que generaban los nuevos modos de estructuración del poder, el gobierno y el sistema de toma de decisiones; e) La proliferación institucional y autonomía constituyen el fundamento estructural de este proceso; f) acrecentamiento de la masa docente y desarrollo incipiente de un mercado académico, en un contexto de crecientes reclamos salariales; g) multiplicación de actores así como actualización de sus orientaciones educativas y

pedagógicas, las que habían permanecido cristalizadas y desvinculadas de los procesos de modernización universitaria que se llevaron a cabo en la región durante las últimas décadas; h) . en 1985 por el Decreto 2461 se crea el Consejo Interuniversitario Nacional al que, en virtud de su autonomía, las universidades pueden adherir libremente. El Sistema Universitario de Cuarto Nivel vinculado con el anterior tendrá una función similar al anterior pero a nivel de posgrado , con el objetivo de generar un proceso autorregulador del sistema.

Sin embargo los problemas derivados de procesos internos conflictivos, las diferencias en términos del peso relativo de cada institución, los intereses particularistas, una modalidad de vinculación poco desarrollada, contribuyeron, entre otros factores, a la subutilización de este organismo que fue creado para sustituir al Estado en la elaboración de políticas, sin lograrlo acabadamente.

La mayor dificultad que se presenta en este período fue la expansión de la matrícula en las 27 universidades públicas, en un contexto de crecientes dificultades fiscales. Esto generó tensiones en términos de la calidad académica pues la combinación de masividad, heterogeneidad social y cultural, requirió una fuerte expansión del cuerpo docente que no fue acompañado por la capacitación disciplinar, la profesionalización de la función académica y salarios acordes con la misma. Por tanto se administró la expansión sin construir capacidades internas congruentes con los nuevos retos.

1989- 2005: (período de la reforma. Menen-De La Rúa-Duhalde-Kichtner)Comenzado el período justicialista con la presidencia de Menen, la mayoría de las Universidades está gobernada por el radicalismo. Desde el inicio, los discursos oficiales estuvieron caracterizados por la desconfianza en el sector, y por ende la necesidad de generar políticas de control. A partir del Plan de convertibilidad, y especialmente a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993 se inicia la aplicación de formas de intervención indirecta, bajo mecanismos indicativos del modelo oficial, inspirado en indicaciones de los organismos internacionales.

A lo largo de los 90, el Banco Mundial elaboró una serie de documentos a través de los cuales se puede perfilar el ideario básico de la reforma: a) diversificación de los sistemas tanto en sentido horizontal (distinto tipo de instituciones) y plano vertical (distinta jerarquía) con el fin de satisfacer diferentes necesidades y variadas capacidades económicas de los demandantes b) Diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas (arancelamiento, venta de servicios, etc), c) redefinición de la función del estado en la enseñanza superior, d) adopción de políticas destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad. e) sanción de la Ley de Educación Superior 24,521 (1995)

En líneas generales el modelo impuesto parte de propuestas orientadas a desmotivar la inversión estatal en el nivel superior en aquellos países que no han logrado la universalidad de los niveles primario y medio, bajo el supuesto que la inversión en estos niveles favorecería la equidad y reduciría las desigualdades de ingresos.

De esta manera la agenda institucional se conformó a partir de estas recetas “recomendadas” por las agencias multilaterales de crédito que tenían como objetivo formal la elevación de los patrones de excelencia académica e institucional, sustentada internamente por grupos de poder que defendían intereses propios mediante la fijación de criterios de evaluación que les garantizaban mantener la hegemonía. En general al interior de las instituciones no se produjeron movimientos con propuestas alternativas. En general ante la aplicación de estas políticas las universidades operaron por reacción, resistiendo inicialmente, en algunas casas de estudio, para

luego ir adoptándolas en la medida que garantizaban ingresos diferenciales para individuos e instituciones. De este modo la asignación presupuestaria según productividad o según programa específico fue la estrategia fundamental para instalar un modelo que enfatizó la excelencia por sobre la equidad, y la evaluación mediante estándares comunes (definidos por los grupos de poder) , más que el respeto a la autonomía y diferenciación de cada institución.

Esta política, dejó inerte a las instituciones que ahora debían regular por sí solas, en un mercado competitivo, la lógica del conflicto y la estructuración del poder. Lo anterior se manifestó en la creciente competencia por recursos del presupuesto global, en la necesidad de construir nichos curriculares en relación con nuevas ofertas, en la incidencia de la matrícula en la distribución del poder, en la intervención de la política y el poder económico en la creación de nuevas universidades,, etc.

Heteronomía, poderosos atravesamientos institucionales, debilitamiento estructural de las comunidades disciplinarias, labilidad de las reglas y recursos legítimos, así como desestructuración de los viejos referentes desde los cuales se construían las identidades universitarias, se añaden a la crisis de función que caracterizan hoy a las universidades de todos los países. En el caso argentino el reto más difícil de asumir teórica y prácticamente es el de la construcción de un discurso y un imaginario educativo que no resultan compatibles con las nuevas condiciones estructurales prevalecientes.

Resumiendo, la agenda de reforma estuvo orientada a:

Creación de una secretaría de Estado

Elaboración de una Ley que incorporara la educación universitaria y la no universitaria, favoreciendo un sistema articulado de educación superior

Promoción de una cultura de la evaluación

Vinculación entre calidad y financiamiento

Mayor autonomía y responsabilidad en la garantía de las condiciones de funcionamiento

Políticas de diferenciación e incentivos

Aumento de la inversión con recursos externos (vinculados a programas estratégicos de mejora)

Sistemas de informatización de información y gerenciamiento moderno basado en diagnóstico y resultados.

La Reforma Educativa. Breve caracterización

En los 90 se inicia en Argentina un proceso de reforma educativa que tuvo como materialización la sanción de la Ley Federal de Educación y la ley de Educación superior. Al mismo tiempo se produce un proceso de concentración de la riqueza y de segmentación derivado de las políticas neoliberales aplicadas, de la redefinición del rol del Estado en cuanto a prestador de las políticas públicas y del endeudamiento contraído.

Las acciones transformativas estuvieron en los primeros 9 años financiadas por créditos internacionales , con la declaración del default y a partir de que la mayoría de las provincias no tiene presupuesto propio para hacer frente a la reforma educativa en marcha , se produce un desfinanciamiento importante del sistema y una creciente diferenciación de la calidad de la oferta entre regiones.

En 1995 se dicta la Ley de Educación Superior N° 24.521, que es la primera que abarca, en su conjunto, a la educación superior: universitaria y no universitaria. Sus principales contenidos pueden reseñarse de la siguiente manera:

- Establece que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, por lo que les fija atribuciones en cuanto a dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, crear carreras de grado y posgrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de personal docente y no docente y de los estudiantes, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación y de extensión y servicios, etc.

Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades; Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); y Consejo Regionales de Planificación de la Educación Superior (CEPRES)

- Establece la evaluación institucional para la educación superior no universitaria y para la universitaria; en relación con la segunda, crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

- Determina la acreditación de las carreras de posgrado y de las de grado con “títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes”. Ambas tareas se le asignan a la CONEAU.

- Fija las normas y las pautas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas, tanto provisorio como definitivo.

- Dicta las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; sostenimiento y régimen económico-financiero.

- Establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales, la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional y otras normas acerca del financiamiento universitario.

- Establece la diferenciación entre universidad e instituto universitario.

- Posibilita, en condiciones excepcionales, el ingreso a la educación superior de personas mayores de 25 años sin el nivel medio aprobado.

- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria –ya previstas en la Ley Federal de Educación como ser universidades de posgrado, a distancia, pedagógicas, sin investigación etc.- que respondan a modelos diferenciados de organización institucional y de metodología pedagógica.

A partir de la Ley de Educación Superior se dictan una serie de decretos y resoluciones que complementan la normativa vigente que gobiernan el actual sistema compuesto en la actualidad por 96 instituciones universitarias y 1754 institutos no universitarios. De las 96 universidades 36 son nacionales, 53 son privadas, una es provincial y otra es de carácter internacional (FLACSO) De los 1754 institutos no universitarios, 760 son de gestión oficial –dependientes en su casi totalidad de las jurisdicciones provinciales- y 994 son de gestión privada, también supervisados por las provincias.

Las principales críticas que se le hacen a la Ley son:

Fortalece el centralismo político al institucionalizar mecanismos de intervención del Poder Ejecutivo Nacional en la vida universitaria, cercenando su autonomía.

Introduce la lógica de preceptos empresariales en el funcionamiento del sector público través de mecanismos de desregulación salarial, promoción de fuentes alternativas de financiamiento, entre otros

Mantiene la estructura binaria del sistema de educación superior ya que instala mecanismos de articulación que no han dado resultado

Genera esquemas contradictorios al regular el logro de la uniformidad y homologación de instituciones y por otro favorece la fragmentación y diversificación según las funciones (grado, postgrado)

Es una ley reglamentarista (de ahí la tendencia a la uniformidad) con normas prescriptivas contrarias a la autonomía y autarquía garantizada en el art 75 inc 19 de la Constitución Nacional. Fomenta la burocratización de la función evaluativa, constituyendo un mecanismo central de poder para el direccionamiento de la organización institucional y académica.

En este contexto, si se considera el sistema universitario y no universitario por separado , los problemas de la agenda actual, podrían sintetizarse así:

Nivel Universitario:

Expansión acelerada del nivel que produjo extrema heterogeneidad en la calidad de las prestaciones

Problema de retrasos en los concursos docentes por culturas de preservación corporativas, falta de cargos, escasez presupuestaria, entre otros.

Escasa relación grado educativo alcanzado y mercado laboral (condiciones de empleabilidad)

Escasa planificación de las carreras universitarias en relación con las necesidades de la región

Expansión de universidades públicas y privadas que no garantizan las funciones de investigación y extensión.

Nivel No Universitario

Modelo de funcionamiento similar al de las instituciones de nivel previo

Inexistencia de equipos de trabajo docente debido a que la enseñanza esta a cargo de un profesor

Designación de docentes por hora cátedra que repercute en la conformación de equipos de trabajo de docencia e investigación y favorece el profesor taxi.

Acceso al cargo sin concursos.

Desactualización de los docentes

Carreras terminales que no conectan con otros estudios superiores

Nivel Superior (problemas comunes universidad- no universitarios)

Incremento de la demanda y falta de cobertura

Desarticulación institucional

Crecimiento anárquico de la oferta institucional y de títulos/carreras

Disparidad de duración, materias, para iguales títulos otorgados por diferentes instituciones

Condiciones que tensionan la gestión del sector actualmente

El primero de ellos es el de la heterogeneidad de los sistemas de educación superior de la región y la complejidad en la construcción de tipologías para clasificarlos y evaluarlos. Se plantea la necesidad de reconocer la segmentación y diferenciación funcional de las instituciones que conforman a los sistemas y los retos asociados a esta diversidad basada en establecer prestigios y recompensas materiales y simbólicas. En este sentido un análisis de la conformación actual por región posibilita encontrar las marcas que a 10 años ha dejado la segmentación derivada de las diferencias en las condiciones de cada región.

El segundo tema, asociado al anterior, es el de la Evaluación y en este punto se cuestiona la pertinencia de la utilización de parámetros homogéneos para todo el sistema sin reconocer la diversidad institucional; así como a los actores involucrados en la evaluación y el objeto de ésta. Esto lleva a una homogeneización de criterios y de perspectivas que va generando una jerarquía de instituciones de acuerdo con un criterio único. ¿Cómo ha de combinarse esta tendencia, con la idea de que el sistema tiene que diferenciarse? Si las instituciones tienen vocaciones propias y distintas, ¿uno puede imponer un modelo único, un formato único, de organización académica a todo el sistema?.

En este sentido el debate supone analizar cómo el sistema de evaluación tiende a concentrar los beneficios en unas cuantas instituciones y a ordenar el modelo en una jerarquía única.

La otra dificultad que se presenta es que ese tipo de evaluación no permite advertir el valor agregado de conocimientos y competencias que se consiguen al cursar una carrera cualquiera, por parte de los alumnos. Hay instituciones que reciben a alumnos con un muy bajo nivel de formación previa, y pueden, con esfuerzo y organización, añadir bastante, pero el resultado global todavía no es 'A', es, digamos, 'B'. Otras instituciones reciben alumnos muy buenos, porque tienen mucho prestigio - los alumnos son 'A', salen como 'A'. Estas instituciones, obviamente, salen en los *rankings* como muy buenas, pero en realidad no añaden nada, o casi nada, porque los alumnos son muy buenos al empezar, y el hecho que pasen cuatro años en la institución, o más, no significa mucha cosa. Esto que ocurre con la evaluación del rendimiento de los alumnos también se traslada al de los docentes investigadores en donde se universalizan criterios que son propios de algunas ciencias a otras generando arbitrariedades evaluativas. Por ejemplo, cuando se usa el criterio de evaluación de las ciencias naturales para evaluar otras ciencias, - como las ciencias sociales- cuyas culturas académicas son muy distintas.

La falta de garantía de condiciones igualitarias, ahondadas cada vez más por la diferenciación regional y disciplinar convierten a la aplicación de estándares homogéneos en arbitrarios lo que posibilita pensar que de no corregirse este sesgo se perjudicará seriamente a quienes por sus particularidades estén en peores condiciones para responder a los parámetros homogénea y arbitrariamente aplicados.

Entonces, a 10 años, y a la luz de nuestras experiencias, si bien hay que seguir con un tipo de evaluación, ¿será esta modalidad la mejor?, ¿Será esa la manera óptima de hacerlo?, ¿Qué se puede hacer para compensar las dificultades que empiezan a manifestarse?. ¿ las diferencias que ya hoy muestran las regiones, las disciplinas, las instituciones deben ser trabajadas para mejorar los desajustes, o más bien deben considerarse producto de diferencias naturales en un ranking de competencia?

El tercero, es el tema de la gobernabilidad, en el que se plantea el problema de la organización y su gobierno, las relaciones políticas al interior de las instituciones, los factores estructurales tales como tamaño, diversificación de funciones, diferenciación disciplinar, etc, en tanto factores que inciden en el desarrollo y desempeño institucional. Dentro del cual el desfinanciamiento es un problema asociado, y por cierto no menor.

Dentro de la discusión de las tipologías o diferenciación de las instituciones, surge como uno más de los ejes de diversidad el tema de las estructuras o formas de gobierno institucional. En este sentido se vuelve la mirada no sólo a la comparación entre las instituciones, sino que se plantea la necesidad de reconocer las diferencias dentro de cada una de ellas. Aspectos estructurales como el tamaño, la diversificación de la oferta institucional, la presencia de distintos actores e intereses, los procesos de elección de las autoridades y el funcionamiento de las instancias en que se toman las decisiones constituyen factores de variabilidad institucional que en general se han naturalizado sin advertir que en la mayoría de los casos debieran ser analizados como determinantes fundamentales de la calidad de resultados. ¿no será esta particular forma de concebirla más un mito, que algo que pueda sostenerse con evidencia histórica o empírica? ¿En qué medida el tamaño o la forma centralizada o descentralizada de la toma de decisiones plantea problemas serios de gobernabilidad institucional? ¿cómo retomar en el estudio de la gobernabilidad la dimensión de interacción política de actores con distintas historias e intereses que sin embargo, forman parte de la institución? Cómo abordar el tema de la gobernabilidad en un sistema que se ha complejizado y cuya expansión va en aumento?

La matrícula total de la educación superior pasó de 86.000 estudiantes en 1950 a más de 1.700.000 en el año 2.000 y la universitaria de 80.400 estudiantes en 1.950 a 1.270.000 en el 2.000

Sin embargo, esta política de expansión del sistema, evidenciada en el crecimiento de la matrícula universitaria en las últimas décadas no se ha visto acompañado de un crecimiento similar en el número de graduados por los altos niveles de desgranamiento y deserción que se producen, en especial en las universidades nacionales. Gran parte de ese desgranamiento se registra en el primer año de estudio en el que la tasa de fracaso es del orden del 40% al 50%. Esto se asocia a la falta de articulación entre la enseñanza media y la superior y a las limitaciones de los procedimientos de acceso a la educación superior, que son muy disímiles.

El análisis de esta problemática debería constituirse en prioritario en la agenda de la educación superior y tendría que abarcar simultáneamente, entre otros temas, los siguientes:

los niveles de calidad y eficiencia pedagógica de la enseñanza media de cada región del país que está a su vez determinado, por la capacidad de cada jurisdicción para hacer frente a la administración educativa; el origen socio-cultural de los estudiantes: los cambios recientes con la implantación de la Educación General Básica –en especial el 3er. Ciclo- y el Polimodal; los sistemas de orientación y articulación entre los dos niveles; los sistemas y ciclos de acceso a la educación superior; la organización académica y pedagógica de las carreras universitarias, en especial en los primeros años; los procesos de apoyo académico y social a los estudiantes; la duración formal y real de las carreras; el número de estudiantes que trabajan; etc.

En este análisis debería incluirse la discusión del rol de la educación superior y de la universidad y su relación con la intención de retener y socializar a los jóvenes frente a las dificultades para su ingreso al mercado de trabajo. Si este objetivo se reconociese explícitamente –como ocurre en Estados Unidos y en Europa- se debería tener en cuenta en el diseño y organización de las carreras y en las características de la oferta académica.

Duración de los estudios y graduación

La duración real de las carreras de grado es del orden de los 7-8 años; la de las maestrías es de alrededor de 4 años; la de los escasos doctorados de 3-4 años. En conjunto esto hace una duración total del orden de 15-16 años frente a los 8 años en Estados Unidos, en Canadá, en

varios países latinoamericanos y ahora en Europa a partir del proceso de Bologna (el BA-MA-DO de 4-6-8 años)

En esa dirección, otros desafíos de cambio provienen de los acuerdos que se están estableciendo en el MERCOSUR Educativo -particularmente los referidos a procesos de acreditación de carreras- y los que se han perfilado en el nuevo espacio América Latina-MERCOSUR-Unión Europea.

La nueva estructura académica que se propuso la Unión Europea a partir de los acuerdos de Bologna –la denominada BA-MA- DO (Bachellor-Maestría-Doctorado) constituye un desafío para la redefinición de la actual estructura vigente en la Argentina, de carreras de grado muy extensas y de posgrados también extensos, aunque con escasa inserción de los doctorados.

Implicará, también, discutir si las competencias profesionales deben otorgarse en el grado o el posgrado. Este es un tema complejo porque se lo vincula con el de la gratuidad de la enseñanza universitaria nacional. Además está asociado a la pérdida de funcionalidad de la educación secundaria como educadora de la formación básica, y por tanto al debate de trasladar la formación básica como objetivo de la formación de grado universitaria y la formación profesional como relativa al postgrado

En este sentido para un país como Argentina, que pese a la crisis ha mantenido la gratuidad, implica plantear los tramos de formación en la concepción de que el grado es gratuito y el posgrado es arancelado, y entender que cualquier cambio que produzca la formación de competencias profesionales en el postgrado, esconde el propósito de arancelar la universidad.

Si bien, la reestructuración de los sistemas universitarios en el orden internacional debe llevar a un replanteamiento de nuestra educación superior en el marco de los requerimientos nacionales y de la competitividad internacional, con el fin de resguardar a nuestros graduados, ya que la actual estructura afecta comparativamente a nuestros profesionales y académicos, por el muy bajo nivel de doctorados existentes (entre los investigadores sólo el 25% tienen doctorado) , este cambio no puede hacerse sin un debate profundo de política universitaria en el marco de la política de desarrollo del país.

Este proceso se acompaña en los países desarrollados con la asunción de criterios de formación universitaria a lo largo de la vida derivados de los avances científicos y tecnológicos lo que conduce a los procesos de “recertificación” que están surgiendo en algunos ámbitos profesionales. Conjuntamente con ellos la fijación de estándares internacionales de acreditación de carreras con lo cual la internacionalización de los títulos convierten a la educación superior en un mercado transnacional y posibilita que la oferta se globalice.

Según Sousa Santos (2005) la transformación de la educación superior en una mercancía educativa es un objetivo de largo plazo que se viene desarrollando desde el año 2000 mediante la transnacionalización neoliberal, bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), en donde la educación es uno de los doce servicios que se pretenden liberalizar a través de proponer la eliminación progresiva de las barreras comerciales.

En este sentido es interesante ir monitoreando el posicionamiento que los Colegios profesionales están adquiriendo en la definición de los perfiles y en la admisión al campo laboral. Una vez más deberíamos controlar la relación con el fin de que la misma progrese hacia la mejora y no hacia proteccionismos colegiados que conviertan el ingreso al campo profesional en discrecional.

En Argentina a partir de la Ley los procesos de evaluación y acreditación han instalado una base legal y aplicativa inspirada en esta dirección. Poco a poco las culturas universitarias fueron

incorporando la necesidad de evaluar sus procesos y de aceptar “ regulaciones” derivadas de la fijación de parámetros funcionales tanto para las tareas de docencia, como de investigación y servicio. Sin embargo, este proceso está, todavía, en una etapa preliminar en que los avances parecen ser más formales que sustantivos por dos razones básicamente: una por la baja capacidad de análisis crítico de las instituciones y del sistema universitario en su conjunto, lo que se relaciona con las expresiones señaladas de Coraggio sobre la “caja negra”.; otra, por la tradición aislacionista con la que han crecido las instituciones que hace dificultosa la conformación de redes de intercambio. Estas dos características unidas a la falta de una política nacional al respecto convierten a las Universidades en altamente vulnerables para hacer frente a la instalación en el territorio de ofertas transnacionales, sean presenciales (mediante filiales locales de Universidades extranjeras) o mediante ofertas a distancia.

La heterogeneidad de las instituciones, la diversidad estructural de tamaños, fuentes de financiamiento, formas de gobierno y toma de decisiones y composición social presentan el reto de reconstruir las diversas formas de gobernabilidad presentes en el sistema. Otro reto será atender a los problemas de la gobernabilidad en el contexto de una educación superior ligada a las políticas neoliberales cuya crisis en la gestión pública se ven reflejadas en las crisis de gobierno de las universidades.

Consideraciones Finales



En primer lugar, es importante señalar que esta Agenda de los noventa, tal y como fue construida fue primordialmente una Agenda de Políticas Públicas e Institucionales, esto es, centrada en la generación de políticas de cambio hacia el sistema de educación superior, y en menor medida la Agenda contenía la necesidad de realizar estudios de investigación que orientaran el rumbo que debía tomar ese cambio. Diez años después, se aprecia que existen problemas y temáticas de investigación que continúan siendo vigentes y relevantes, pero también han aparecido nuevos problemas y desafíos que deben formar parte de la Agenda de políticas, así como nuevas temáticas de investigación.

Una hecho relevante es que, sin duda, en la última década hemos avanzado en el conocimiento de nuestros sistemas de educación superior y a diferencia de hace diez años, todos nosotros hemos constatado que no basta reformar una ley para cambiar una cultura e implementar políticas públicas e institucionales. Pero además, que los procesos transnacionales por el poder hegemónico que pueden desarrollar en contextos universitarios desmovilizados y aislados presentan un indicador de riesgo para la autonomía del sistema científico- tecnológico y académico nacional.

De los estudios existentes se pueden listar los siguientes aspectos que parecen perfilar la situación en el futuro inmediato:

Crecimiento del sistema debido a una mayor atención a la demanda poblacional, donde el papel de las instituciones privadas continuará su tendencia a tener mayor presencia en la región.

El crecimiento del sistema se hará sobre la base de una mayor diferenciación y Heterogeneidad institucional.

Las modalidades de estudios superiores tenderán a diversificarse en diversas modalidades fijadas por el mercado y la transnacionalización y formación de competencias profesionales en los tramos del postgrado.

Las demandas sociales hacia las instituciones de educación superior se multiplicarán, siendo una de las más importantes la "rendición de cuentas".

El Papel del Estado se modifica hacia un rol menos activo con lo cual se profundizará la redefinición del papel de lo público y lo privado.

Aparecerán nuevos actores en la definición del rumbo del sistema de educación superior de la mano de financiamiento alternativo y modalidades a distancia

La progresiva internacionalización de la educación superior y los procesos de globalización económica y cultural repercutirán en el futuro del sistema.

Continuarán los procesos de evaluación a muy diversos niveles y alcances. Se progresará hacia la acreditación internacional de carreras y títulos

Las nuevas modalidades de producción de conocimiento, así como la revolución tecnológica que hoy atestiguamos serán otras tendencias presentes en los próximos años aumentando la constitución de redes virtuales científicas y académicas

Los nuevos mercados laborales, profundizarán la transformación del mundo de las profesiones y su certificación.

Se ahondará el problema de la equidad educativa. De la mano de la creciente desigualdad social, cultural y económica se reducirá la educabilidad de amplios sectores sociales.

La diferenciación ahondará el problema de la calidad de la educación y la integración social.

El conocimiento y compromiso de los actores centrales de la educación superior: académicos y estudiantes, se convertirá en decisivo para poder lograr consensos contrahegemónicos a la política de globalización y diferenciación en desarrollo.

Por ello consideramos que más allá de que optemos por construir una Agenda de reforma universitaria exhaustiva o restringida, se debe destacar la importancia de introducir en la Agenda la discusión sobre los objetivos, valores y misión de la educación superior en América Latina. Esta discusión debe ser el marco general sobre el cual construyamos una Agenda de futuro, tanto de políticas públicas, como de investigación. Es preciso repensar el papel, alcances y límites de la educación superior, Para lo cual se hace necesario construir una visión de largo plazo. En este sentido, necesitamos también imprimirle una perspectiva política a la Agenda,

esto es posicionarnos en el contexto político latinoamericano como investigadores interesados en contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la educación superior pública, así como la imperiosa necesidad de que la educación superior contribuya y esté al servicio de los sectores sociales más necesitados de nuestras naciones.

Es preciso discutir más a fondo el papel del Estado hacia la educación superior. Se considera que uno de los elementos centrales que deben formar parte de la Agenda es el funcionamiento del mercado privado de la educación superior. Sabemos muy poco del efecto y la transformación de la educación superior producto de la expansión del mercado privado. Es tal vez la transformación más grande en los últimos 15 años. La consolidación de un mercado privado que ignoramos como funciona, está modificando la distribución del poder de la sociedad, los mecanismos de certificación del conocimiento.

Como resultado de todo esto, tomando como eje 9 campos problemáticos, podemos marcar la prioridad en las siguientes áreas que no podrán estar fuera de agenda, a saber:

1. La evaluación
2. El papel del Estado
3. La gobernabilidad
4. El financiamiento
5. La diferenciación, ampliación de la cobertura y su pertinencia.
6. Las nuevas profesiones, los certificados, las nuevas tecnologías, los mercados laborales, la internacionalización
7. Los actores centrales: académicos y estudiantes
8. Análisis de rendimientos de la ES: individuales y sociales
9. La ES y su relación con los otros niveles educativos

Esta caracterización del contexto actual y de los desafíos no pretende constituir un escenario en perspectiva obligado, sino destacar aquellos elementos que hoy se perfilan como determinantes de la constitución del nuevo sistema educativo y alertar sobre la necesidad de dinamizar el debate de la comunidad toda con el afán de restar vulnerabilidad y permeabilidad acrítica a los procesos de “reforma” en marcha, ahondando los debates sobre planteos político estratégicos de una universidad pública que debe recuperar capacidad reflexiva y propositiva.

BIBLIOGRAFÍA

GOTTIFREDI-ZUBILLAGA-BROVETTO-HIDALGO-PUCHMULLER-CORTI.(Compiladora y Autora) Gestión Universitaria. Ensayos sobre los desafíos de Universidad Pública Cap " La Gestión en un Entorno Cambiante". pág 179 a 208. Código ISBN-ISSN 987-97742-1-3 Nueva Editorial Universitaria, 1999 Argentina

CORTI, ANA MARIA (Compiladora y autora) M.Fernandez Enguita, Joan Prats y Catalá, J.M Casas, Estela Sosa La Inequidad Social de los Noventa. Revista Alternativas Educativas. Año IV N° 14 ISSN 0328-8064. Abril 1999 LAE.

CORTI, ANA MARIA. II Encuentro de Universidades Nacionales."Aportes del Personal Técnico Administrativo a las Políticas de Recursos Humanos" Conferencia: Aspectos de la dinámica institucional que condicionan la gestión del personal . Setiembre 2003. UNSL.

CORTI, ANA MARIA. Jornadas sobre la Ley de Educación Superior. Ponencia: La Reforma Educativa en el Contexto de los Desafíos Actuales. Junio 2005. . Auditorio Mauricio Lopez. Unsl.

CORTI ANA MARIA Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI Ponencia: Cambio Estructural y Gobernabilidad. Setiembre 2003 Universidad Nacional de San Luis. Argentina

KROTSCH, PEDRO. Y PUIGGRÓS, ADRIANA. (Comp.), Universidad y Evaluación, Aique Rei Ideas, Buenos Aires

PUIGGRÓS, ADRIANA., Universidades, proyecto generacional y el imaginario pedagógico, Paidós, Buenos Aires, 1993.

TENTI FANFANI, EMILIO., Universidad y Empresa, Miño Dávila/ciepp, Buenos Aires, 1993.

NOVIEMBRE 2005.