

Entre la coordinación estatal y la autonomía universitaria. Nuevo contrato social, planificación e incentivos presupuestarios

DANYA V. TAVELA

133

La Reforma Universitaria de 1918 ocurrió en un contexto histórico, político y económico, nacional e internacional, que configuraba un nuevo orden mundial, hace apenas un año conmemorábamos en nuestro país, sus primeros 100 años. Era también un momento de reflexión respecto de los cambios tecnológicos, sociales, políticos y económicos a los que el mundo y nuestro país asisten, y como la producción y transmisión del conocimiento son acciones estratégicas para liderarlos y gestionarlos.

En el escenario planteado en el párrafo anterior, se torna indispensable discutir el rol de las Universidades, sin embargo, el debate universitario, en particular el que se desarrollaba entre el Gobierno

Nacional y las Universidades, transcurría entre conmemoraciones y reclamos presupuestarios, casi de manera exclusiva, poco espacio existía para la elaboración de propuestas, programas o políticas, que, acordados entre las partes, propiciara la solución de viejos problemas o pusiera en juicio los nuevos desafíos.

Año tras año, las Universidades Nacionales de Gestión Pública y el Gobierno Nacional protagonizan la discusión presupuestaria, guion repetido puesto en escena cada año, en la cual no hay espacio entre los protagonistas, para la autocrítica, la planificación, la coordinación de políticas, entre otros debates deseables. Esta discusión no deja a las partes enteramente satisfechas, pero mientras esto ocurre, todo parece indicar que, por una parte, la Universidad Argentina se aleja aún más de una sociedad que no renuncia a su sueño de movilidad social ascendente, y por la otra, los gobiernos se alejan de la comprensión de una institución que les resulta incómoda política y económicamente.

134

Con escasa incidencia sobre la planificación del conjunto de las Universidades, el gobierno se resigna a un rol central en la asignación presupuestaria, y en escasas oportunidades ha logrado superar la instancia de la negociación política e histórica, el empoderamiento de algún sector en la discusión de la conducción universitaria, proponer algunos ejes de debate, y satisfacer de forma parcial o sectorizada, algunas de las demandas que permitan contener el conflicto que rápidamente se traslada a las plazas y calles.

En los últimos cuatro años (2015/2019) la Secretaría de Políticas Universitarias buscó instalar nuevos debates, sosteniendo las reformas de las dos décadas anteriores, poniendo en valor los organismos de coordinación y los espacios de participación o a las expresiones sistémicas, como motores de desarrollo de las transformaciones.

El presente artículo, propone explorar las principales características del Sistema Universitario Argentino, su historia como política en el país, las políticas implementadas por los gobiernos desde el retorno a la democracia, las características de la universidad argentina desde la óptica organizacional, los problemas que enfrenta el sistema y el gobierno, y cómo este conjunto de escenarios históricos, teóricos y empíricos pueden confluir en definir los elementos básicos de una agenda común para un desarrollo del Sistema Universitario

en armonía con los objetivos del Estado: nuevo contrato social, planificación e incentivos.

Ante estos escenarios planteados y las teorías expuestas es que se inscribe el artículo, el cual que busca plantear un futuro accionar de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El Sistema Universitario Argentino: contexto y descripción

La inclusión de la Educación Superior en la agenda pública en la Argentina en particular; y de la educación en general ha sido un tema que data desde sus orígenes. Así la Ley 1420 estableció la educación universal, laica, gratuita y obligatoria; para la educación primaria.

Esta característica de la educación en la Argentina, ha sido un factor primordial en la cohesión social de un país constituido a la vez por una vasta extensión territorial, y por la confluencia de distintas culturas, idiomas y creencias de las poblaciones inmigrantes; constituyendo la educación pública una herramienta principal para la construcción de la identidad nacional (una de las cuatro capacidades del Estado para el ejercicio de su dominio: Internalización de una identidad colectiva) (Oszlak, 1997).

En el mismo sentido, la educación pública superior, fue durante gran parte del Siglo XX, un factor relevante de movilidad social ascendente. Garantizó a la clase media argentina el acceso a la dirigencia política y social del país, cumpliéndose el paradigma de *Educar al soberano y M´ hijo el doctor*. (Llach, Montoya, & Flavia, 2000).

La Universidad Argentina se desarrolla a partir de 1614, sobre la base de la incorporación aleatoria de distintos modelos¹ existente en el mundo. Estos perfiles fueron y son aún moldeados y adaptados al estilo de demanda profesionalista que caracteriza nuestro sistema,

¹ En nuestra región la universidad fue desde el inicio una institución transferida a partir del modelo portugués y el español. Sobre esta matriz se superpusieron influencias disímiles como el modelo napoleónico: "la universidad de los abogados", el modelo de la universidad de investigación humboldtiano y luego el modelo anglosajón en su versión norteamericana (Krotsch, 2001 p. 8).

(Krotsch, 2001). En la década de 1860, la Argentina entra en un rápido proceso de modernización económico-social, basado en la inmigración masiva, el creciente desarrollo de la instrucción primaria y la emergencia de un movimiento obrero organizado por anarquistas y socialistas, (Krotsch, 2001).

En 1885 se sanciona la denominada Ley Avellaneda que constituye la primera ley universitaria de la época independiente, una norma meramente operativa y limitada a establecer una distribución equilibrada de atribuciones, rigió durante 62 años, incorporando sin dificultad, por la generalidad de sus normas, los principios de la Reforma Universitaria de 1918.

La Reforma de 1918 tuvo como bandera la renovación de los claustros conducidos por la oligarquía que controlaban la tradicional vida de la institución. El principio de autogobierno, la representación de estudiantes y graduados en el gobierno universitario, la modernización de la enseñanza y la periodicidad de cátedra, fueron acompañados de un compromiso con la cuestión social que caracterizó como premisa a todo el desarrollo posterior del movimiento estudiantil en la Argentina y en América Latina, provocando un impacto que aún permanece vigente en la organización de la Universidad latinoamericana.

136

En Argentina, a pesar de las distintas interrupciones en la vida institucional se forjaron fuertes representaciones de lo que debía ser la universidad: gobierno autónomo y tripartito, el compromiso de la Universidad con la sociedad, el aporte de la ciencia y el conocimiento para la mejora de la calidad de vida ciudadana, la democratización del acceso, la pluralidad de ideas en la vida académica, política e institucional, entre otros, que aún hoy se constituye en la base fundacional de las estructuras universitarias argentinas.

La expansión institucional fue impulsada a partir de 1950, en el país como en toda la región, por el crecimiento de la demanda de educación superior producto de la industrialización, la urbanización y emergencia de nuevos sectores medios. Esto influyó en la conformación de un mercado académico incipiente y en cambios en el perfil y la cultura universitaria tradicional: mayor heterogeneidad social, feminización de la matrícula, desarrollo de la profesión docente, incorporación creciente de la investigación, entre otros.

La pérdida de dinamismo de la Universidad Argentina hacia fines de los sesenta, cuando ya estaba en marcha la rápida expansión y modernización de los sistemas en América Latina, tuvo que ver con el conservadurismo cultural de los regímenes militares que gobernaron entre 1966 y 1983, pero también con la confluencia de factores convergentes como el de la existencia de comunidades académicas cuyas orientaciones e intereses estaban ligados a las estructuras tradicionales, el prestigio del modelo de las grandes Universidades históricas -Buenos Aires, La Plata y Córdoba- en un contexto poco propenso a la innovación y al cambio de sus estructuras tradicionales (Krotsch, 2001).

En 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación, N.º 24.195, que comprende la totalidad del sistema educativo, se desarrolla una intensa política pública. Se introducen un conjunto de medidas que el neoliberalismo pregonaba para el sistema universitario de la región. Contrariamente a las políticas implementadas por el Estado neoliberal, en 1994 la reforma de la Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 19 otorgó rango constitucional a la autonomía y autarquía de las Universidades de Gestión Pública, asimismo estableció la gratuidad y la equidad.

En 1995 se sanciona la Ley N.º 24.521 de Educación Superior, actualmente vigente, si bien suele afirmarse que surge luego de un largo proceso de elaboración y debate público, muchos sostienen su origen técnico y no consensuado, por cuanto no intervinieron activamente todos los sectores académicos, políticos, sociales y culturales. Este nuevo y extenso ordenamiento legal, constituye una Ley de contenido fuertemente normativo apoyada en 89 artículos. Abarca la totalidad del nivel terciario y cuaternario y procura su articulación, coordinación y planificación: universitario y no universitario; público y privado; nacional, provincial o municipal.

En el año 2006 se sanciona la Ley N.º 26.206 Ley Nacional de Educación, que reemplaza la Ley N.º 24.195, reglamentando todas las Instituciones de educación con excepción del Sistema Universitario Nacional. Esta nueva ley modifica parcialmente la Ley N.º 24.521, en lo relativo a las Instituciones de Educación Superior no Universitaria, en particular aquellas de formación docente. En el año 2015, se sanciona la Ley N.º 27.204 sancionada en octubre del 2015, como la Ley de Implementación

Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, que modifica parcialmente la Ley de Educación Superior.

Entre los actores más trascendentes en la definición de la agenda de temáticas vinculadas con la educación superior y en la toma de decisiones encontramos los siguientes:²

- El Poder Legislativo, cuyos actores más relevantes son los diputados y senadores que presiden las respectivas comisiones de educación y presupuesto.
- Los rectores de Instituciones Universitarias de Gestión Pública y de Instituciones Universitarias de Gestión Privada.
- El Poder Ejecutivo quien, a través de la Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, regula a las instituciones Universitarias nacionales en el marco de la autonomía universitaria y controla a las Instituciones universitarias de gestión privada.
- Claustros de las Universidades: Estudiantes, Docentes, No docentes y graduados.
- Organizaciones gremiales: Federación Universitaria Argentina (FUA), Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), CONADU H (conducción histórica) y Federación de Docentes de Universidades Nacionales FEDUN, FAGDUT (Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional), CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), UDA (Unión Docentes Argentinos) y la Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales FATUN.

138

A su vez existen, a partir de la sanción de la ley, una serie de organismos de articulación (considerados de amortiguación por Krotsch) que se encargan de coordinar y planificar el Sistema y que de alguna manera dan contenido y continuidad a las agendas consensuadas; así podemos mencionar el Consejo de Universidades⁽³⁾ (integrados

² Sin orden de prelación.

³ Consejo de Universidades (CU), conformado por representantes del CIN y el CRUP, los CPRES, el Consejo Federal de Educación y el Ministro de Educación, tiene como función principal la definición de políticas y estrategias para el desarrollo universitario y la coordinación del Sistema.

por rectores de las instituciones públicas y privadas y el Ministerio de Educación); el Consejo Interuniversitario Nacional⁽⁴⁾; el Consejo de Rectores de Universidades Privadas⁽⁵⁾; y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior⁽⁶⁾ (CPRES) integrados por rectores de instituciones públicas y privadas y por los gobiernos provinciales de las siete regiones en que se divide el país: Metropolitana; Bonaerense, NOA; NEA; Centro Este; Centro Oeste y Sur.

El Sistema Universitario Argentino está compuesto por 131 Instituciones Universitarias, discriminadas en 57 Universidades Nacionales de Gestión Pública, 4 Universidades Provinciales de Gestión Pública, 5 Institutos Universitarios de Gestión Pública, 49 Universidades de Gestión Privada, 14 Institutos Universitarios de Gestión Privada, 1 Universidad Internacional y 1 Instituto Universitario Internacional.

Se agregan a continuación algunos datos cuantitativos para contribuir a la descripción del mismo.

Tabla 1. Estudiantes, Inscriptos y Egresados por área de gestión, 2018.

	Estudiantes	Nuevos Inscriptos	Egresados
Total	2.005.152	516.305	125.328
Estatal	1.584.392	396.303	86.174
Privado	420.760	120.002	39.154

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU - SPU

⁴ Consejo Interuniversitario Nacional, conformado por los rectores de Universidades e Institutos Universitarios Nacionales y provinciales reconocidos por la Nación. Tiene como función principal la coordinación y elaboración de propuestas para el desarrollo del Sistema Universitario Público.

⁵ Consejo de Rectores de Universidades Privadas, conformado por los rectores de Universidades e Institutos Universitarios de Gestión Privada. Tiene como función la representación y consulta de las instituciones que lo conforman y la coordinación con el Estado, para la elaboración de políticas y estrategias de desarrollo para el sector.

⁶ Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, conformado por rectores de instituciones públicas y de gestión privada y por los gobiernos provinciales de las siete regiones en que se divide el país, tienen como función principal la coordinación y consulta del Sistema de Educación Superior en el ámbito regional, revisando la oferta académica y sus condiciones territoriales, para un desarrollo eficiente.

Tabla 2 Evolución de la cantidad de estudiantes, nuevos Inscriptos y egresados de carreras de pregrado y grado, 2008-2017.

	2008	2017	Incremento porcentual
Estudiantes	1.600.522	2.005.152	25,3%
Nuevos Inscriptos	365.227	516.305	41,4%
Egresados	94.909	125.328	32,0%

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU – SPU

Tabla 3 Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de posgrado, por área de gestión, 2017/2018.

	Estudiantes	Nuevos Inscriptos	Egresados
Total	159.345	41.695	15.582
Estatal	122.829	27.872	10.052
Privado	36.516	13.823	5.530

Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU – SPU

Las Instituciones Universitarias Nacionales poseen autonomía y autarquía, reconocidas en la última reforma constitucional (Art.75 inc. 19). Respecto de la Autonomía, se la suele definir como institucional y académica, en el primero de los casos refiere a su capacidad de dictar sus estatutos y normas, sus sistemas electorales, designar a sus autoridades y establecer sus estructuras políticas y de gestión. En el segundo, les permite fijar sus políticas de ingreso, permanencia y egreso, oferta académica, la organización curricular, sus planes de estudios, designar a sus docentes, entre otros.

En tanto la autarquía económica financiera permite a las instituciones establecer su política de administración del presupuesto asignado, obtener nuevos mecanismos de financiamiento y en el marco de la normativa general, establecer su propio régimen de administración.

El Gobierno de la Universidad se estructura a partir de los principios de la Reforma Universitaria de 1918, y de lo establecido por el

marco regulatorio de la Ley N.º 24521 de Educación Superior y sus modificatorias, es centralmente colegiado y se conforma a partir del principio de cogobierno, conquista histórica de la Reforma Universitaria reflejada en el marco regulatorio de la Educación Superior, con la participación de Docentes, Estudiantes y Graduados, y a partir de 1995, del personal No Docente.

Las Universidades de gestión privada en Argentina a pesar de la autonomía institucional y académica, tienen algunas restricciones en su organización, ya que deben ser personas jurídicas sin fines de lucro (asociaciones civiles o fundaciones) y deben cumplir dos instancias de evaluación antes de su puesta en marcha: por la Secretaria de Políticas Universitarias, y por la CONEAU; ambos analizan aspectos de la totalidad de las dimensiones, y luego de dar cumplimiento a los distintos requerimientos, la institución obtiene un reconocimiento provisorio para su puesta en marcha, el cual está sujeto a una o más evaluaciones posteriores para la obtención del reconocimiento definitivo.

El gobierno de las Universidades de Gestión Privada son similares en su constitución al de las Universidades de Gestión Pública, sin embargo el poder real reside en los consejos de administración o en los gestores o directores de la institución con poca participación de los docentes y casi nula del resto de los sectores de la comunidad universitaria. No obstante estas particularidades, la complejidad en la toma de decisiones y en la asignación de prioridades a los fines y objetivos, es una dimensión presente en estas instituciones.

La evolución del sistema universitario desde la sanción de la Ley de Educación Superior en adelante, ha estado signado por el crecimiento de la demanda, tendencia que también se observa a nivel mundial y regional. A este aumento de la demanda, se respondió con diversas estrategias, pero fundamentalmente con el crecimiento del número de instituciones y la diversificación de las mismas. Cabe destacar que en nuestro país se crearon en las últimas dos décadas 21 instituciones universitarias públicas y 22 instituciones de gestión privada. La mayoría de las Universidades de Gestión Pública se ubicaron en la provincia de Buenos Aires, y en particular en el conurbano bonaerense.

A lo largo de estos últimos 20 años, el Sistema Universitario Argentino ha asistido al crecimiento de su matrícula, a los procesos de

aseguramiento de la calidad, a la diversificación de las titulaciones, al desarrollo del posgrado, a una importante inversión por parte del Gobierno Nacional en materia de infraestructura, mejoras salariales, ciencia y tecnología, y becas, no obstante persisten los problemas señalados por el sistema universitario y por diversos actores externos tales como, la baja tasa de graduación, la desarticulación con el resto del sistema educativo, la deserción en los primeros años, la concentración de la matrícula en carreras tradicionales, el alargamiento de las carreras, entre otros, que se verán reflejado en el presente análisis.

Esto ha generado que, si bien la sociedad en su conjunto le reconoce en las instituciones universitarias un alto prestigio, también se cuestionen sus logros en términos de eficiencia y eficacia por parte de algunos sectores, independientemente de las cuestiones vinculadas al financiamiento, problemáticas éstas, que se presentan en las Universidades Argentinas en su conjunto (de Gestión Pública y Privada).

142

El Estado Nacional y sus políticas hacia el Sistema Universitario, desde la recuperación democrática.

El vínculo central del Estado Nacional con las Universidades está básicamente centrado en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología⁷ el que a través de la Secretaria Políticas Universitarias tiene la coordinación del Sistema Universitario Argentino, y le corresponde la formulación de las políticas generales en materia universitaria, con la participación de los organismos de coordinación creados y previstos en la LES (Ley de Educación Superior N 24521 y sus modificatorias), en pleno respeto de la autonomía de rango constitucional prevista para las instituciones universitarias. En el mismo Ministerio, se encuentra hoy, la Secretaria de Gobierno de Ciencia y Tecnología como coordinadora del Sistema Científico Tecnológico

⁷ El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología surge a partir de la reforma de los Ministerios del año 2018, incorporando al Ministerio de Educación, los Ministerios de Cultura, y de Ciencia y Tecnología, que adquieren el rango de Secretarías de Gobierno, aunque mantienen sus funciones, y la autonomía presupuestaria y política.

Argentino, en el cual se inserta el CONICET⁸ y la ANPCYT,⁹ ambos organismos con una presencia importante en la investigación científica de las Universidades.

Como organismo autónomo, pero dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnológica, y con un rol específico en el Sistema Universitario se encuentra la CONEAU¹⁰ que tiene a su cargo desde su creación, llevar adelante los procesos de aseguramiento de la calidad en las carreras consideradas de interés público; la evaluación institucional, y de proyectos institucionales. A su vez cabe mencionar el rol del Poder Legislativo Nacional que expresa su vínculo con las Instituciones Universitarias, centralmente con las de gestión pública, en leyes específicas, la asignación de presupuestos, y la creación de instituciones.

La descripción de los protagonistas actuales en el vínculo Gobierno - Universidades, se completa con el desarrollo, en este apartado, de las políticas que fueron implementadas desde la recuperación democrática, y como impactaron las mismas en el desarrollo del Sistema Universitario.

A partir de 1983 la Educación Superior y en particular la Universitaria, vuelve a la agenda de gobierno en la gestión del presidente Raúl Alfonsín, comenzando las universidades su etapa de reorganización en base a los principios de la Reforma de 1918, básicamente retomando la políticas de concursos docentes, la reincorporación de quienes fueron cesanteados durante la dictadura militar, y estableciendo los principios de libertad de cátedra y expresión en las Universidades, junto con el cogobierno universitario en plena vigencia. En este periodo se modifican las normativas de las Instituciones para garantizar una amplia política de acceso a la educación universitaria,

⁸ El CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) fue creado en 1958, es un ente autárquico dependiente de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que tiene como finalidad la promoción de la ciencia y la tecnología en el país.

⁹ La ANPCYT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) fue creada en 1997, depende de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y su función principal es promover el financiamiento de proyectos científicos tecnológicos, mediante diversos fondos, vinculados fundamentalmente a la promoción de transferencia tecnológica en las áreas estratégicas del desarrollo.

¹⁰ CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) fue creada en 1996, asumiendo como rol la evaluación institucional y la acreditación de carreras de posgrado, y de las carreras de grado consideradas de interés público (Art.43 de la Ley de Educación Superior N 24521).

eliminando cursos de ingresos, exámenes, y cupos; con el fin de ampliar la base social de la Educación Universitaria.

En plena vigencia de la autonomía y la democracia, se conformaron los cogobiernos que permitieron elegir autoridades, se produjo la reincorporación de docentes y no docentes, se restablecieron los concursos y se implementaron incipientes políticas de inclusión con la supresión de aranceles y programas de becas, y la eliminación de las restricciones al ingreso universitario. Estas políticas, de carácter institucional, fueron implementadas por las distintas universidades en el marco de las demandas de diversos sectores políticos y como respuesta a la construcción de la identidad universitaria de la Reforma de 1918.

En 1989, cuando terminaba el primer mandato de gobierno democrático, las universidades tenían plena vigencia de autonomía y cogobierno, asimismo, habían duplicado la matrícula con la consiguiente tensión entre calidad y masividad y las dificultades presupuestarias de las instituciones en razón de la expansión académica, como segunda tensión. No obstante, la opinión de algunos autores que no identifican esta etapa con políticas activas de desarrollo del Sistema, creemos que la normalización institucional, fue clave para el crecimiento observado en el futuro y para una mejor inserción social y cultural de la Universidad en los años siguientes.

En 1989 comienza el primer gobierno del presidente Carlos Menem, y con él un proceso de Reforma del Estado que afectó su perfil, su intervención en los mercados, y hasta su funcionamiento político en línea con el Consenso de Washington y sus políticas de desregulación, descentralización, reducción del aporte estatal, y del gasto público, como así también, privatizaciones y tercerizaciones de la producción de bienes y servicios. Los informes de los organismos internacionales sobre la Educación Superior en Argentina, cuestionaban la eficiencia y eficacia del Sistema, producto de: la falta de transparencia, la autonomía, la gratuidad, el ingreso irrestricto, la no evaluación de la calidad, los bajos índices de graduación, la negociación histórica y política de los presupuestos, el escaso desarrollo de la investigación, la rigidez de la profesión académica, la concentración de la matrícula en las Universidades de mayor tamaño, y en las carreras tradicionales del área de las Ciencias Sociales y en Medicina, entre los cuestionamientos más destacados.

Es así como las reformas educativas del gobierno se sustentaban sobre la base del concepto de eficiencia, el fortalecimiento del sector privado, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la priorización de los niveles primarios y secundarios. La calidad, la eficiencia y la equidad y la incorporación de mecanismos de incentivos, serían las bases de las nuevas políticas, buscando reducir la inversión de fondos públicos. No obstante las bases de la reforma educativa, la conflictividad del sector universitario permitió pocos avances en esos sentidos y el resultado fue la asunción por parte del Estado de un rol de control y regulación, ampliando la estructura burocrática, los cambios regulatorios y nuevos instrumentos para la asignación presupuestaria y aseguramiento de la calidad.

En 1993 se crea la Secretaria de Políticas Universitarias¹¹ dependiente del Ministerio de Educación, en reemplazo de la Dirección de Asuntos Universitarios que funcionaba en el mismo Ministerio. Si bien su creación implica jerarquizar el nivel desde la estructura estatal, también fortalece la burocracia existente. Se buscaba además diseñar políticas y mecanismos que de alguna forma incentivaran cambios en el modelo institucional que el gobierno y los organismos multilaterales requerían.

Otra importante modificación fue la asignación del presupuesto de manera global como subsidio para que cada institución definiese descentralizadamente su asignación particular entre funciones; y si bien se mantuvo la asignación histórica producto de la negociación política en el mayor porcentaje, se incorporaron otras acciones tales como la distribución incremental por fórmulas, los programas de fondos concursables y competitivos, como el FOMECE,¹² programas de incentivos para promover conductas, entre otras, lo que propiciaba una mayor coordinación estatal y sostenía la autonomía institucional, y cuyo objetivo era mejorar la eficiencia y calidad de las instituciones.

En 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior que incorpora estas modalidades, crea distintos organismos de amortiguación

¹¹ Secretaria de Políticas Universitarias, se crea en 1993, y tiene como función principal la formulación de las políticas universitarias para lograr una educación superior, articulada, con calidad, y equidad, en el marco de la autonomía y autarquía universitarias.

¹² Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria.

(Krotsch 2001) para coordinar la autonomía y las políticas de estado, y presenta una fuerte impronta normativa sobre los aspectos académicos, de gobierno, y de gestión de las Universidades. Esta Ley dará origen en el año 1996 a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), como la responsable de llevar adelante los procesos de acreditación de carreras y evaluación institucional, para el aseguramiento de la calidad.

Este período se caracteriza por enfrentamientos políticos en torno a las ideas que pretendían expresarse en las políticas de reforma de la Educación Superior, que en busca de resolver las tensiones antes señaladas de calidad, masividad, presupuesto y expansión, proporcionan reformas y modernización del Sistema de Educación Superior, contrario a las ideas que tenían los actores centrales de la Educación Universitaria. Durante esta etapa no se definió un modelo sino políticas que expresaban el compendio ideológico del gobierno y su acuerdo con los organismos internacionales de crédito.

146 Los cambios propiciados por las reformas de este período, se mantuvieron en los gobiernos siguientes, y fueron en algunos casos consolidados, como los mecanismos de aseguramiento de la calidad (acreditación y evaluación y plena vigencia de la CONEAU) y la regulación estatal mediante la Secretaría de Políticas Universitarias, y los organismos de coordinación. No obstante, superadas las crisis económicas y fiscales del año 2001, con el comienzo del Gobierno del presidente Kirchner en el año 2003, se inicia una nueva etapa para el Sistema Universitario Argentino, donde el desarrollo del mismo, en distintas dimensiones ocupará el centro de las políticas universitarias.

Así se llevan adelante importantes inversiones en materia de infraestructura de educación universitaria, se fortalecen los programas de mejoramiento de la calidad, con la incorporación de fondos provenientes del Tesoro Nacional, perdiendo la calidad de competitivos o concursables, se generan los programas de financiamiento para las Universidades de Reciente Creación, y se comienza a utilizar el Modelo de Asignación de Presupuesto mediante Pautas Objetivas para la distribución de fondos incrementales destinados a gastos de funcionamiento.

En los años siguientes, comienza una etapa de recomposición salarial para Docentes y No docentes, donde, además, las condiciones

laborales, serán revisadas y reconsideradas, teniendo como consecuencia, la formación de mesas paritarias centrales (contrario a la descentralización salarial establecida en la Ley de Educación Superior) y la firma y homologación de los Convenios Colectivos de Trabajo para los dos sectores.¹³

En los gobiernos de Cristina Fernández que comienzan en el 2007, deben mencionarse políticas importantes en la Educación Superior, además de la continuidad de las expuestas anteriormente: el fortalecimiento de las políticas de ciencia y tecnología, con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT); la ampliación de las becas doctorales y el ingreso a carrera de Investigador del CONICET, y las políticas de inclusión mediante el aumento de los Programas de Becas Universitarias, el lanzamiento del PROGRESAR,¹⁴ y las políticas de Expansión y Territorialización de las Universidades en sus dos vertientes: la creación de Centros Regionales de Educación Superior, Sedes y Extensiones Áulicas y la creación de nuevas Universidades de Gestión Pública.

Si bien la creación de Universidades de Gestión Pública por parte del Congreso Nacional, obedeció a cuestiones político partidarias centralmente y aun cuando desde el Sistema suele criticarse la falta de pertinencia de la oferta y de planificación para su creación, no puede soslayarse que las nuevas instituciones universitarias se constituyeron en un factor adicional de inclusión.

También cabe mencionar los programas específicos creados entre los años 2012 y 2015 con la finalidad de fortalecer ciertas áreas de desarrollo del Sistema Universitario, como las políticas de becas orientadas a las denominadas áreas prioritarias, programas para el fortalecimiento de la formación de posgrado de los docentes, incentivos a la graduación en carreras estratégicas para los estudiantes avanzados, fortalecimiento de áreas específicas como Vinculación Tecnológica, Extensión y Voluntariado, Infraestructura para el Bienestar Estudiantil y el Deporte Universitario, la creación de Medios

¹³ Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Dto.366/06, y Convenio Colectivo para Docentes de las Universidades Nacionales Dto.1246/15

¹⁴ PROGRESAR: Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina Creado en el año 2014 y reformulado en el año 2018.

Audiovisuales, entre otros. Estos programas buscaban con financiamiento avanzar en la consolidación de estos espacios, la modificación de las anomías institucionales, y fortalecer los actores centrales de estas funciones, en la mayoría de los casos se realizaron utilizando una herramienta europea, como los Contratos Programas, aunque no fueron aplicados en todas sus dimensiones.

La sostenida inversión presupuestaria en el sector universitario, en distintos aspectos es el eje central del período 2003-2015, aunque caracterizado por la asignación presupuestaria discrecional e inequitativa entre las instituciones, y la falta de una planificación acordada con el Sistema universitario, consolidó el proceso de inclusión y masividad en la matrícula universitaria, la presencia del Gobierno Nacional como regulador, y el aseguramiento de la calidad afianzado con los planes de mejora para las carreras y el desarrollo institucional.

En el año 2015 comienza el gobierno de Mauricio Macri, y durante todo el periodo (2015-2019) la relación entre el Gobierno Nacional y las Universidades estuvo caracterizada por el conflicto presupuestario, en tres dimensiones: la reducción del cupo de ingreso a la carrera científica del CONICET, los conflictos salariales con el sector docente y la inflación que deterioró los presupuestos de gastos y de Ciencia y Técnica de las Universidades de Gestión Pública. No obstante el conflicto, la Secretaria de Políticas Universitarias dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, centró sus políticas en el desarrollo de programas que dieran continuidad a los ejes de calidad e inclusión, sumando al debate la integración del Sistema Universitario y la transparencia de las Universidades.

La evaluación y acreditación de instituciones y carreras es una política que sobrevivió a la turbulencia de su implementación, y tanto su persistencia en el tiempo como el vínculo con el espíritu de la universidad, le permitió ganar legitimidad a la CONEAU y traducir su accionar en la preocupación por la calidad de las instituciones, continuando, por lo tanto, el trabajo articulado entre la Secretaría de Políticas Universitarias y este Organismo.

En términos de la calidad se dieron continuidad a los programas de financiamiento para el mejoramiento de las carreras, y se convocó a la acreditación de las carreras de enfermería, abogacía y contador

público, así como la validación de los Sistemas de Educación a Distancia. Se buscó además consolidar los procesos de Evaluación Institucional, con el incentivo de financiar planes de desarrollo institucional, impidiendo la crisis presupuestaria, su aplicación generalizada.

Las políticas de inclusión, fueron ampliadas, incorporando la necesidad de igualar oportunidades de acceso, a partir del fortalecimiento de los trayectos académicos de los estudiantes secundarios, creando para ello el Programa Nexos, a través del cual, articulando la Educación Superior con la Educación Secundaria, trabajó sobre las realidades heterogéneas de los territorios y sus Universidades, teniendo un rol central los CPRES en la definición del diagnóstico, los objetivos y las acciones. Este Programa presentó la innovación del indispensable acuerdo con las Jurisdicciones Provinciales para su financiamiento.

En el marco de la integración del Sistema Universitario, se destaca una política activa de vinculación con las Universidades de Gestión Privada y la participación de éstas en las definiciones de las políticas a implementar en el Sistema, incorporando los docentes investigadores de las Universidades de Gestión Privada al Programa de Incentivos Docentes (recientemente modificado y reemplazado por el SIDIUN),¹⁵ la validación de los Sistemas de Educación a Distancia, su participación en el Programa Nexos y el Sistema de Reconocimiento Académico.

El Sistema de Reconocimiento Académico, el cual merece un párrafo en particular; fue creado para fortalecer la movilidad estudiantil intra e inter institucional, y generado como un proceso de integración de los Sistemas de Educación Superior en Argentina, y en el mundo, brinda la posibilidad de innovación curricular en términos de las ofertas académicas vigentes, permitiendo nuevas ofertas académicas que reflejen la interdisciplinariedad en áreas del conocimiento estratégicas para el desarrollo socioeconómico. Como resultado, se obtuvo, a partir del consenso entre las diferentes instituciones, el diseño de la herramienta de reconocimiento, y las unidades académicas a ser consideradas en cada familia de carrera. Es un

¹⁵ Sistema Nacional de Docentes Investigadores Universitarios (SIDIUN), es una modificación al Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, desvinculando la categorización de la percepción del Incentivo. Agrega nuevas condiciones para la categorización, y es un avance para establecer un solo sistema de categorización de la tarea de investigación para los docentes universitarios. RM 1216/19.

sistema que aún requiere esfuerzos de coordinación y acuerdos para su implementación.

En el sentido de la integración del Sistema Universitario, se destaca el trabajo realizado para la internacionalización del mismo, que dejó atrás los programas de promoción, para centrarse en la celebración de los acuerdos internacionales de reconocimiento de trayectos y titulaciones, concretando como logros más relevantes, el acuerdo de reconocimiento del Mercosur y la Convención Regional en el mismo sentido, en el año 2018 y la adopción de la Convención Global de Reconocimiento de Cualificaciones de Educación Superior por parte de la UNESCO en el año 2019.

El debate sobre la transparencia de las acciones universitarias, fue entendido por las instituciones como un avasallamiento a sus autonomías, y más allá de algunos procesos de modernización administrativa llevados a cabo por la DNGyFU¹⁶ en el reconocimiento y validez de titulaciones, la emisión de diplomas, la implementación parcial en algunas instituciones del Expediente Electrónico, los análisis de Plantas Optimas, el análisis territorial de las áreas de vacancia en la formación superior; no pueden considerarse como avances significativos en materia normativa, o de transformaciones institucionales, en esta dimensión. En éste periodo, si bien se llevaron a cabo iniciativas interesantes en materia de educación universitaria, el conflicto sostenido por la cuestión presupuestaria, y la tensión con la autonomía de las instituciones, aun no permiten visualizar el impacto de las políticas implementadas.

De este enumeración y análisis, se identifican claramente, tres etapas en la relación del Gobierno Nacional con las Universidades: la recuperación institucional, las reformas de la década de los noventa y una tercera etapa identificada con lo consolidación de las políticas de calidad e inclusión. En todas las etapas se observa que la generación de las políticas surge del Gobierno Nacional, que tienen distinto grado de implementación en el sistema y la ausencia de evaluación de resultados. No se observa la presencia de las Universidades activamente

¹⁶ Dirección Nacional de Gestión y Fiscalización Universitaria, dependencia de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, responsable de la intervención de diplomas, análisis de titulaciones para su validez nacional, y control de la normativa referente a las ofertas académicas de las Universidades de gestión pública y gestión privada Argentinas.

en la definición de la agenda, y se destaca el permanente conflicto en términos del financiamiento y la autonomía de las instituciones, como características centrales y recurrentes en todos los períodos.

La Universidad desde la óptica organizacional y el impacto sobre el vínculo con el Gobierno Nacional

En el sentido de comprender la relación del Gobierno Nacional con las Universidades parece pertinente incorporar dos dimensiones en el análisis, que serán abordadas en el presente apartado: la Universidad desde la óptica organizacional y el comportamiento institucional respecto del cambio. Estas dimensiones entendemos que son centrales para el diseño y la implementación de políticas en términos de la Educación Superior Universitaria.

La Universidad, como institución vinculada al resguardo, la generación, la transmisión y la difusión del conocimiento, lleva un recorrido de casi diez siglos. En ese devenir histórico, sus actividades han adquirido mayor complejidad en el contexto de desarrollo y transformaciones de su entorno social y económico, (Tavela D. & Sansarricq S. 2018). Desde la óptica de los estudios organizacionales, la Universidad es una institución intrínsecamente compleja. Esta característica es, en parte, resultado de la expansión de la población estudiantil, del avance de la ciencia y el conocimiento y también de las nuevas funciones que la Universidad ha asumido.

Las siguientes dimensiones, identificadas por García de Fanelli (2005), expresan la complejidad a la que nos referimos:

1. La multiplicidad de los fines organizacionales y objetivos que surgen en principio vinculados a las funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión, pero también con el rol de la Universidad en la sociedad, la prioridad que le sea asignada a cada función, y la prevalencia de unas sobre otras, generará la tensión entre los objetivos, influirá en el diseño organizacional, y en los vínculos de la institución con los diversos actores internos y externos de su medio.

2. El proceso decisorio definido por la autonomía académica e institucional, con la intervención de múltiples actores con distinta incidencia, determinada por la estructura interna de la organización y su relación con el contexto socioeconómico. La diversidad de actores que componen el proceso decisorio: autoridades, docentes, no docentes, graduados, estudiantes, partidos políticos, empresas son guiados por objetivos colectivos asociativos, grupales, e individuales; que se expresan de manera no simultánea lo que requiere el equilibrio de los mismos, producto de un proceso de negociación.
3. Los distintos mecanismos de coordinación y regulación que existen para las actividades universitarias, definidos por un entramado complejo de relaciones internas y externas a las instituciones, con relaciones formales y legales expresadas en regulaciones (Ministerios, Secretarías, Organismos de acreditación, Organismos de Financiamiento, Consejos de coordinaciones, etc.) pero también las informales como los sectores productivos, políticos, sociales y económicos que definen el entorno de las instituciones y su desarrollo.
4. La diversidad de programas y la diferenciación institucional que caracteriza al Sistema de Educación Superior Argentino, desde la gestión, el nivel de formación, e incluso las titulaciones por nivel que son ofrecidas. La creación de universidades públicas, y privadas, determinó la diversificación institucional, y la heterogeneidad producto de diversas culturas institucionales, la falta de tradición universitaria, las instancias de desarrollo, tamaños y perfiles, pero sin embargo no se han podido observar innovaciones ni en las estructuras de gobierno o académicas de las instituciones ni en la oferta académica.

152

Estas dimensiones y su interrelación caracterizan a la Universidad como organización compleja y se traduce en múltiples tensiones o dilemas entre los diseños institucionales y la flexibilidad que se requiere para su funcionamiento, como así también las tradiciones arraigadas en las comunidades universitarias, y sin duda en tensiones con el entorno de la Institución, que como desarrollaremos en

este acápite complejiza la implementación de políticas públicas que transformen las Universidades.

En este último punto es importante incluir el enfoque internalista de la organización universitaria desarrollado por Burton Clark (1992), para incorporar en el análisis de la reacción de las instituciones ante la implementación de políticas o demandas del entorno; la comprensión de la estructura y funcionamiento o del marco institucional de la universidad. Respecto de la actitud de la Institución Universitaria hacia el cambio, es relevante ver este punto las hipótesis de comportamiento institucional que plantea García de Fanelli (2005).

- La primera hipótesis presenta a las Universidades como organizaciones flexibles que se adaptan a su entorno. En cierto modo ello explica la persistencia desde la Edad Media de estas instituciones. Desde esta perspectiva, la diversidad organizacional es producto de cambios en las estrategias y en las estructuras de las organizaciones en respuesta a las demandas del entorno. Dentro de este último enfoque, la acción de los individuos que lideran las instituciones resulta determinante para tener una actitud proactiva al cambio.¹⁷
- La segunda hipótesis, considera que las Universidades son organizaciones que presentan altos índices de inercia estructural, y la presión que ésta genera impide las transformaciones. Por lo tanto, hay límites objetivos al cambio que pueden propiciarse desde el entorno e incluso a las transformaciones que pueden llevar adelante las autoridades.¹⁸
- La tercera hipótesis, parte del análisis del campo organizacional, como unidad de análisis, y definido como el conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional, identificando las mismas en los distintos roles

¹⁷ En el campo del análisis organizacional se asocia esta hipótesis con la teoría de la contingencia (Lawrence y Lorsch, 1967; Thompson, 1967; Donaldson, 1995).

¹⁸ Este enfoque corresponde a la teoría ecológica de las organizaciones (Hannan y Freeman, 1989).

que asumen, y la red que estructura sus relaciones.¹⁹ En este marco el cambio organizacional está guiado por procesos de isomorfismo coercitivo, mimético y normativo, y no por la competencia y la búsqueda de eficiencia (García de Fanelli, 2012).

En la Argentina el comportamiento de la mayoría de las Universidades parece enmarcarse en la segunda hipótesis. Lejos de observarse una respuesta adaptativa de las Universidades frente al entorno cambiante de las políticas y de la sociedad, las instituciones muestran un alto nivel de inercia estructural (Tavela & Sansarricq, 2018).

Para poder analizar la relación de las Universidades con el cambio, es conveniente definir el campo organizacional comprendido como el conjunto de organizaciones que constituyen un área de la vida institucional. El campo organizacional universitario estará conformado por el Ministerio de Educación, la CONEAU, la Secretaría de Políticas Universitarias, la CPRES, el CU, las Universidades de Gestión Pública, Nacionales y Provinciales; las Instituciones Universitarias de Gestión Privada, el CIN y el CRUP. Pero también forman parte de ese campo organizacional, los Gremios Docentes y No Docente, organizaciones estudiantiles, partidos políticos, consejos profesionales y los organismos de Ciencia y Tecnología, y el sector productivo en sus distintos roles.

No obstante el análisis del cambio organizacional guiado por procesos de isomorfismo institucional,²⁰ permite identificar éstos en la implementación de las políticas que se describieron en el apartado anterior, y concluir, que pese a la heterogeneidad institucional que define al Sistema Universitario Argentino, estos procesos de homogeneización de las instituciones, ya sea por las normas y regulaciones, por el diseño de los

¹⁹ Este enfoque es el que se corresponde con las teorías del neoinstitucionalismo, que basan en el análisis organizacional en el vínculo que se establece a partir de las transacciones y contratos entre los participantes y los costos asociados a los mismos. (North, 1993, Di Maggio y Powell, 1999). A esta definición contribuye el enfoque de la población (Hannan y Freeman, 1977), el enfoque de las redes organizacionales y la importancia de la conexión (Laumann, Galaskiewicz, y Mariden, 1978) y la teoría de la equivalencia estructural (White, Boorman y Breiger, 1976).

²⁰ Se consideran dos tipos de procesos de isomorfismo el competitivo y el institucional. En el primer caso su aplicación es más correcta donde la competencia es una regla del funcionamiento de ese campo organizacional, como una amplia exposición al mercado. El segundo tipo se vincula el proceso con las fuerzas políticas, económicas y sociales que desde distintas posiciones en el campo organizacional presionan para que los cambios ocurran.

programas e incluso por el desarrollo de las tareas de docentes e investigadores, son vehículos de cambio en las Instituciones Universitarias.

Las políticas en materia universitaria del Gobierno Nacional pueden buscar transformaciones de fondo en materia institucional, modificaciones parciales para modernizar o adaptar las funciones de la Universidad, o resolver problemas específicos, no obstante, el resultado, en la mayoría de los casos, son transformaciones menores o periféricas sin efecto sobre los núcleos centrales de la organización institucional, de gestión o de funciones.

El diseño e implementación debe considerar las características descritas en lo que refiere a la naturaleza de las organizaciones y su comportamiento hacia el cambio, para poder obtener resultados sustentables en el tiempo. En el mismo sentido de lo expresado anteriormente, los debates universitarios y la literatura de las políticas públicas referencian la necesidad de que las iniciativas políticas deben acompañarse de los incentivos económicos y presupuestarios como una herramienta para garantizar el éxito de las mismas, es decir incentivos económicos que promuevan los procesos de cambio.

155

Si bien las investigaciones en este aspecto no son concluyentes, no debemos dejar de considerar las características de la institución que se expresan en la organización de actividades, normas formales e informales, la distribución de la autoridad, la jerarquía, etc., y fundamentalmente, el cogobierno como forma de gobierno emergente de los principios de la Reforma de 1918 y de la Ley de Educación Superior, que determina un espectro importante de actores participantes en la toma de decisiones, en la gestión formal e informal de la institución, la prioridad o prevalencia de fines y objetivos colectivos e individuales, y el grado de coordinación entre los mismos. Por eso, la definición e implementación de políticas tiene que ver con qué tipo de intereses u objetivos se promueven y con qué actores y objetivos de éstos en la institución se coordinan y cómo los incentivos pueden o no incidir en la eficacia de las mismas.

El Gobierno Nacional intenta influir en los procesos decisorios mediante las políticas e incentivos que modifiquen los objetivos, la prevalencia de los mismos, la posición de poder de los actores, entre otras variables. Aunque pocas veces los resultados son directos,

no debe soslayarse cómo se estructuran esas decisiones a partir del funcionamiento de los órganos de cogobierno, la influencia política externa, entre otros; y cómo luego esas decisiones se incorporan a la gestión operativa y se llevan a cabo.

El financiamiento y su asignación en muy pocas ocasiones se ha utilizado en carácter de incentivos, por lo tanto, no han sido relevantes para ser considerados factores que impulsen cambios (pueden mencionarse como excepción los Programas de Mejoras a las carreras acreditadas). Efectivamente, ha sido utilizada la asignación presupuestaria como regulador de ciertas conductas al responder a la búsqueda de efectos de disciplinamiento político, tanto desde el Ejecutivo Nacional como desde el Congreso de la Nación, mediante la implementación de la planilla de refuerzos presupuestarios adicionales o accesos a financiamiento específicos; aunque por la marginalidad de los mismos, no podrían identificarse comportamientos específicos como resultado.

156 Adicionalmente a la marginalidad de estos refuerzos presupuestarios, en las Universidades, tanto el gobierno como la gestión tienen un fuerte componente interno que determina su identidad y funcionamiento, y que se han mantenido de manera constante a lo largo de los años. Esto puede analizarse en términos del triángulo de coordinación de Clark (1992) que clasifica los modelos universitarios según la prevalencia de la coordinación ya sea por parte del Estado, del Mercado (estudiantes, empresas, patrocinadores) o de los grupos académicos (docentes e investigadores).

En nuestro país se observa la fragmentación de esa coordinación en función de quien establece los lineamientos políticos, en su mayoría proveniente desde el Gobierno o desde el Mercado (mayoritariamente representado por las demandas estudiantiles); mientras que docentes e investigadores se involucran en los espacios de sus sectores, actuando de manera corporativa y haciendo valer su prevalencia en la toma de decisiones. La complejidad como característica central de las instituciones universitarias, requiere de su comprensión y análisis para la implementación de políticas e incentivos que promuevan los cambios requeridos.

Viejos Problemas y Nuevos Desafíos

En este contexto de entramado organizacional es que se han dado los procesos de reformas o transformaciones de la educación universitaria en nuestro país, en su mayoría dirigidos desde Gobierno Nacional, y a partir de diagnósticos realizados por diferentes actores. En los comienzos de la década del 90 y la implementación de la Reforma del Estado; el Programa de Reforma de la Educación Superior del Banco Mundial emitió un informe diagnóstico negativo sobre la eficiencia del Sistema Universitario Argentino, que resumía las siguientes debilidades del sistema:

- a. Ausencia de marco legal.
- b. Falta de transparencia académica.
- c. Debilidad de la autonomía universitaria como herramienta para estas soluciones.
- d. Baja tasa de graduación.
- e. Inequidad en el acceso a la universidad por parte de las clases sociales más bajas.
- f. Ineficiencia en la permanencia y graduación.
- g. Debilidad del acceso a partir del ingreso irrestricto.
- h. Terminación real de las carreras por encima del tiempo teórico.
- i. Mecanismos inerciales de asignación presupuestaria.
- j. Ausencia de incentivos a la eficacia y eficiencia.
- k. Escaso desarrollo de la investigación.
- l. No consideración de la calidad en las actividades universitarias.

157

En respuesta a ello el Gobierno promovió la sanción de una ley de Educación Superior, creó la Secretaria de Políticas Universitarias para la formulación de políticas y la coordinación de las instituciones, puso en marcha procesos de aseguramiento de la calidad e introdujo nuevos mecanismos de financiamiento y de asignación presupuestaria, entre las acciones más relevantes.

En el año 2001, el Gobierno de Fernando De La Rúa creó la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, con el fin de elaborar un diagnóstico sobre la misma y una serie de recomendaciones para superar los problemas existentes y los desafíos que el comienzo

de siglo imponía al Sistema Universitario. La comisión se integró con distintas instituciones vinculadas con el Sistema de Educación Superior: la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), el Consejo Federal de Cultura y Educación, los presidentes de la Comisión de Educación de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, la Federación Universitaria Argentina, la Confederación Nacional de Docentes Universitarios y miembros del Consejo Asesor de Educación Superior del Ministerio de Educación de la Nación.

La comisión debía definir el problema público que existía en torno a la Educación Superior, y la o las políticas públicas que dieran respuesta al mismo a partir de la intervención del Gobierno. Las recomendaciones se realizarían en torno a las dimensiones académica, de producción y vinculación científica, y articulación con el medio social, así como la organización del gobierno y de las estructuras académicas y de gestión de las Universidades, estableciendo como eje de discusión la calidad, la inclusión, y la eficacia universitaria en el marco de la articulación y planificación del Sistema.

158

Aunque no todos los temas pudieron ser abordados, es un documento de gran relevancia, tanto por el diagnóstico que aporta, como por la metodología vinculada a la generación de un proceso de deliberación entre todos los actores representativos del Sistema Universitario, que con el conocimiento de la realidad pudieron elaborar recomendaciones, e hicieron un esfuerzo importante en la generación de consensos que reflejaran las posiciones plurales de los espacios convocados.

Entre las recomendaciones emergentes del informe realizado pueden mencionarse:

1. Articulación de la Educación Universitaria con la escuela media y con la educación superior no universitaria
2. Fortalecimiento de los posgrados, y de la formación de los docentes del nivel universitario, así como la mejora de su dedicación temporal.
3. Articulación entre las demandas por carreras y los requerimientos del mercado laboral, tecnológico y productivo, incrementando la matriculación y la graduación en las carreras

- científicas tecnológicas
4. Rediscutir mecanismos de financiamiento y de asignación de fondos
 5. Articulación del Sistema de Ciencia y Tecnología con el universitario.
 6. Fortalecimiento de los sistemas de becas que permita incorporar los alumnos de los quintiles más bajos a los estudios superiores.
 7. Mejorar los niveles de retención y graduación de los alumnos universitarios.
 8. Rediscusión de la organización curricular, vinculada a la duración de las carreras, a la flexibilidad de los planes de estudios, y a la integración de la oferta académica con la región y el mundo.

Estos problemas son también con frecuencia reconocidos como debilidades²¹ en los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras, como por ejemplo las vinculadas a la función docente: baja proporción de docentes con título de doctorado, concentración de cargos simples y baja incidencia de la investigación, la transferencia y la extensión en las tareas docentes; o si consideramos las vinculadas a la población estudiantil: baja retención estudiantil en los ciclos iniciales de las carreras de grado, demanda de ampliación de las becas, ayudas sociales, y otras políticas de apoyo e involucramiento, baja incidencia de la investigación, la transferencia y la extensión en las actividades estudiantiles, baja tasa de graduación.

Respecto de la oferta académica, se señala además, el alargamiento innecesario de las carreras de grado, falta de pertinencia de la oferta académica respecto de la demanda del sector socio productivo, poca complementariedad institucional como académica con otras instituciones de educación superior, o con la educación secundaria. En las actividades de Investigación, Transferencia y Extensión, se presenta como debilidad el bajo impacto institucional de estas acciones, producto de la poca articulación e inserción con los sectores sociales y productivos, y necesidad de aumentar las capacidades de docentes y estudiantes a tal efecto.

²¹ La enunciación de las debilidades es elaboración propia, basada en las evaluaciones externas y de carreras de las Universidades, y de la recopilación de distintos textos en las materias.

En las debilidades detectadas en la Gestión Institucional, se destaca la alta proporción de la incidencia salarial en el presupuesto universitario en detrimento de los gastos de funcionamiento y las inversiones, la escasa preparación para la planificación por parte de la gestión universitaria, la falta de construcción de indicadores de eficiencia y eficacia en las Universidades y la resistencia al cambio en las estructuras y a la modernización de los procesos institucionales.

Estos ejemplos dan evidencia de las coincidencias en los diagnósticos acerca de las debilidades y problemas que enfrenta el Sistema Universitario, y cómo los mismos aún se mantienen en el tiempo, lo que además es corroborado por distintas investigaciones en el área, y por las preocupaciones que manifiestan las autoridades de las Universidades y del Gobierno al respecto.

Los diagnósticos coincidentes sobre el estado de la educación universitaria argentina, permiten pensar en la necesidad de emprender un conjunto de reformas, expresadas como políticas de estado, a largo plazo, que no se identifique con un gobierno en particular, sino que, generadas a partir de los diagnósticos comunes y los consensos en el Sistema, permitan alcanzar un mejor desempeño del Sistema Universitario y un claro impacto en el desarrollo económico y social del país. Estas políticas deberían inscribirse, siguiendo los diagnósticos en tres ejes que resumidamente se presentan a continuación:

- a. **Reformas Institucionales:** cuyo objetivo sea dotar de calidad institucional a las Universidades, promoviendo la eficiencia y eficacia del Sistema y fortaleciendo la autonomía de las instituciones, a partir de la planificación del desarrollo y expansión del Sistema Universitario, la profesionalización y modernización de la gestión y la transparencia y funcionamiento de los órganos de cogobierno.
- b. **Reformas Académicas:** cuyo objetivo sea contribuir a la eficacia del Sistema de Educación Universitaria, centrando los esfuerzos en el estudiante y su rendimiento, contribuyendo con las políticas a desarrollar, a generar un entramado de acciones que permitan alcanzar la titulación y las competencias y habilidades necesarias para la incorporación al medio socio productivo, garantizando la calidad y la igualdad de oportunidades.

- c. **Reformas de Vinculación con el Medio:** cuyo objetivo central sea la articulación con el medio socio productivo, a partir de la integración con el Sistema Científico Tecnológico, fortalecer la pertinencia de la producción científica, y la transferencia del conocimiento al sector social y productivo, la participación activa en los procesos de internacionalización, la creación de programas para la formación de nuevos demandantes de educación superior, la jerarquización de la función de extensión como herramienta de vinculación con el mundo socio productivo.

Es evidente la necesidad de planificación específica y centralizada respecto de las políticas de Educación Universitaria fundamentalmente en lo que respecta a la calidad, la inclusión, la evaluación, la rendición de cuentas, la planificación del desarrollo territorial y el desarrollo de áreas de conocimiento, las relaciones con el sistema científico tecnológico y las relaciones con el resto del sistema educativo, a fin de mejorar el desempeño universitario. Por lo tanto los actuales mecanismos de regulación y coordinación por parte del Gobierno Nacional no son adecuados sin una previa celebración de consensos que establezcan una agenda común que fortalezcan procesos de reformas institucionales, académicas y de vinculación con el medio, como así también, una planificación que de manera integral permita las transformaciones que modernicen las instituciones universitarias, para enfrentar los desafíos que la calidad, la inclusión y la innovación requieren.

Para la formulación de políticas universitarias se debe partir de un diagnóstico sobre el Sistema Universitario Argentino, protagonizado por los actores de las Universidades, consensuados entre éstas y el Gobierno Nacional, y diseñadas para propiciar la mejora de las instituciones y el avance en la solución de los problemas que caracterizan el Sistema, partiendo de la comprensión de las organizaciones universitarias y sus características como tales para implementar las mismas. Entendiendo que las soluciones a los problemas del Sistema no pueden resolverse solo desde políticas institucionales aisladas, sino que los impactos estarán dados siempre que se trate de políticas aplicadas al conjunto que, aunque heterogéneo, puedan mejorar los niveles de calidad e inclusión.

La planificación contribuye a que el Gobierno intervenga con políticas sustentables a largo plazo, al mismo tiempo debe estar articulada con los actores del Sistema e incorporar mecanismos de evaluación y corrección, necesarios en una época donde los cambios sociales son cada vez más repentinos y difíciles de prever.

Algunas consideraciones finales

Los cambios sociales, tecnológicos, políticos y económicos plantean desafíos para la Educación Superior y en particular para las Universidades, que a su vez, deben enfrentarlos entre dos tensiones: el crecimiento de la demanda en formación superior de distintos niveles, proveniente de distintos sectores sociales y en diferentes áreas del conocimiento, y las restricciones presupuestarias y regulatorias.

162

La Universidad Argentina registra importantes avances en términos de inclusión y calidad, no obstante, estos deben ser consolidados para enfrentar los desafíos vinculados a la pertinencia, la innovación y la integración con el entorno local, regional y mundial. La calidad y la inclusión como objetivos centrales junto con la conformación de un sistema de educación articulado que mejore las tasas de graduación y rendimiento con innovación y pertinencia, deben guiar la formulación de políticas por parte del Gobierno Nacional; asimismo es preciso que las políticas se apoyen en incentivos económicos o presupuestarios que surjan de una planificación conjunta con el Sistema, y que considere el conocimiento como estratégico para el desarrollo social y económico.

Las crisis fiscales y económicas sucesivas en la Argentina no han permitido consolidar la inversión en Educación Superior, y en este escenario no se ha podido hasta aquí implementar un conjunto consensuado de estrategias y acciones que permitan no sólo consolidar la inversión desde el sector público y privado, sino también los cambios institucionales que contribuyan a enfrentar los problemas y desafíos del Sistema, que tienen un vínculo directo con la demanda social.

Aun cuando el Gobierno Nacional pueda orientar recursos económicos acordes con las políticas públicas, es necesario que la asignación de estos recursos tenga un correlato con los objetivos

institucionales de las Universidades, por ello reafirmamos la necesidad de un acuerdo sin imposiciones entre ambos sectores, los cuales deben reflejar las características del Sistema Universitario, los intereses de sus comunidades y la heterogeneidad de cada Universidad.

Las principales dificultades a la que se enfrenta el Gobierno Nacional con las Universidades se generan por la falta de correlación entre los objetivos de los gobiernos con las instituciones universitarias, la autonomía universitaria, la heterogeneidad entre las instituciones universitarias y la complejidad intrínseca de este tipo de organizaciones. La autonomía universitaria, un logro central de la Reforma de 1918, indica que las Universidades deben asumir la responsabilidad y realizar el esfuerzo para resolver los problemas enunciados sin deteriorar la calidad de la enseñanza, pero a su vez el Estado y las Universidades deben alinear los criterios de planificación y los objetivos para superar estos diagnósticos.

La generación de políticas generales puede entenderse como un límite a la autonomía, pero si su diseño se plantea de manera conjunta en el Sistema y con los actores gubernamentales, permitiría pensar en las soluciones para los problemas del Sistema, los nuevos desafíos y también optimizar el uso de recursos económicos avanzando en términos de eficiencia y eficacia. La interpretación extrema de la autonomía que llevan adelante las Universidades, como la capacidad de decidir sobre todas las dimensiones sin prácticamente participación externa, ha propiciado nuevos esquemas de gobernanza y gestión, consolidando fortalezas de sectores internos, las priorizaciones en pos de esas fortalezas, los cuestionamientos a la transparencia, eficacia y eficiencia pero también el alejamiento en términos de soluciones o respuestas a los requerimientos sociales, tal como señala Eduardo Rinesi (2018).

Como describimos en este artículo, la complejidad de las instituciones universitarias y su comportamiento hacia al cambio, así como la dificultad de relación con el Gobierno Nacional han impedido hasta aquí diseñar de manera sostenible en el tiempo, políticas y mecanismos que pongan correlato a los cambios institucionales y organizacionales que deben darse para el desarrollo de la educación universitaria.

Se requiere un cambio cultural que permita fortalecer el concepto de autonomía, encontrando un concepto de autonomía responsable

basado en un nuevo contrato social entre Universidad, Estado y Sociedad. Se trata de consensuar una agenda que, en el marco de la autonomía y la autarquía de las Universidades Argentinas con las políticas del gobierno, permitan una planificación del desarrollo, y asumir los desafíos del contexto para la educación superior superando la tensión entre expansión y presupuesto, inclusión y calidad, armonizando los objetivos del Estado y los intereses de las instituciones.

Las discusiones planteadas en este artículo distan de ser sencillas, el diseño de un nuevo contrato social que refleje la planificación del desarrollo entre las Universidades, el Gobierno Nacional y la sociedad, no parece un hito sencillo de alcanzar, pero es ineludible para el futuro de la educación universitaria argentina.

“El éxito depende de la sincronización con la que lineamientos semejantes sean impulsados mancomunadamente por diferentes estamentos. Los factores indispensable para el mejoramiento de la educación superior son: la concepción y puesta en práctica de una política pública prioritaria, la reforma institucional y el desarrollo de los establecimientos, y la adopción por parte de los participantes de una cultura organizacional, científica y pedagógica que ofrece por igual la calidad y la justicia social” (Informe de la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, 2001).

164

En síntesis, el desafío de una educación universitaria de calidad y con inclusión, requiere la definición de los problemas y su priorización de manera acordada entre las Universidades, el Estado, y la Sociedad, una planificación del desarrollo del Sistema, que atienda los desafíos de pertinencia e innovación, y un sistema de incentivos que ordene, los objetivos y acompañe a quienes estén dispuestos a hacer el esfuerzo, reconociendo los actores claves en esos procesos.

Bibliografía

- Altbach, P. 2009. *Trenes in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. UNESCO. Francia.
- Altbach, P. 2014. *Liderazgo para universidades de clase mundial. Desafíos para países en desarrollo*. Buenos Aires. Universidad de Palermo.
- CIIE-SPU. 2017. *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de la Nación.
- Coriat B. & Weinstein Olivier. 2011 *Nuevas Teorías de la Empresa. Una revisión crítica*. Buenos Aires. Lenguaje Claro Editora.
- Escotet, M; Aiello, M y Sheepshanks, V. 2011 *La Actividad Científica en la Universidad*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo. Colección Educación Superior. Investigaciones.
- Fernández Lamarra, N. 2007. *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los Procesos de evaluación y acreditación*. Tres de Febrero: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra & otros 2018. *La Educación Superior Universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional*. Buenos Aires. UNTREF.
- García de Fanelli, A. M. 2005. *Universidad, organización e incentivos*. Buenos Aires: Miño y Davila srl.
- García de Fanelli, A. M. 2012. *Estado, Mercado e Inercia Organizacional: Reformas en la educación universitaria argentina entre 1990 y el 2010*. Rotterdam: Sense Publishers, 97-111.
- Krotsch, P., & Atario, D. 2008. *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE.
- Krotsch, P., Camou, A., Prati M. 2007. *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires. Editorial Prometeo.
- Ley de Educación Superior N 24521.
- Marquis Carlos (editor) y otros 2018. *La Agenda Universitaria IV. Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Buenos Aires. Universidad de Palermo.
- Míguez E. 2018 *Critica (y reivindicación) de la universidad pública*. Buenos

Aires. Siglo XXI Editores Argentinos.

Ministerio de Educación, 2001, Informe de la Comisión de Mejoramiento de la Educación superior.

North Douglas C. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México DF. Fondo de Cultura Económico.

Pérez Rasetti, C. 2009. La expansión geográfica de las Universidades y la regulación de las sedes distantes. En M. Marquina, M. Carlos, & S. Germán, Políticas Instituciones y protagonistas de la universidad argentina (Primera ed.). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rinesi E, Soprano G, y Suasnabar C, Compiladores, 2005, Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil. Prometeo Libros. Buenos Aires

San Martin Raquel (editora) 2011. Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Buenos Universidad de Palermo.

Tavela D. & Castro F. 2012. La Política de expansión de la Educación Superior: la creación de Universidades Públicas en Argentina. Art. C. Libro 8vo Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2012. La Habana. Cuba.

Tavela D. & Marquina M. 2018. RTF. Reconocimiento de Trayectos Formativos en Educación Superior: una política de articulación del sistema para brindar más opciones de formación al estudiante. Buenos Aires. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Tavela D. & Catino M. 2018. Áreas de vacancia, vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario: una herramienta para abordar la expansión de la educación superior en territorio. Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.

Tavela D. & Sansarricq S. 2018 Proyecto Institucional. UNSAdA. Buenos Aires.

Tavela D., Tamarit G. y Castro F. 2016. El futuro de la Educación Superior en Debate. CEDI. Buenos Aires.

Tavela D, Forneris M, y Catino M. 2019. Nexos. La Educación como Sistema. Programa de articulación entre la universidad y la escuela secundaria. Buenos Aires. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Villanueva Ernesto, 2018, Universidad y Nación. Asignaturas pendientes. Buenos Aires. Editorial UNAJ.