

15. Los desafíos universitarios y la reforma de la Ley de Educación Superior Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

RESUMEN

El sistema universitario argentino creció de manera importante durante el período 2003-2015. Este proceso implicó un replanteo de la relación entre la universidad, el estado y la sociedad. Al interior de la comunidad universitaria los planteos autonomistas fueron dando pasos a propuestas de compromiso social y de despliegue de una función social más compleja. Desde el estado se identificó a la universidad como uno de los actores institucionales claves para el desarrollo con inclusión social. Al mismo tiempo, se democratizó el acceso a la universidad que comenzó a ser vista como un derecho social. Todas estas transformaciones ocurrieron bajo la vigencia de la Ley de Educación Superior (LES) del año 1995, que tan sólo recibió modificaciones parciales. A partir del anuncio del Presidente argentino Alberto Fernández de impulsar una reforma de la normativa, los autores de este artículo se proponen un recorrido crítico por lo que consideran una serie de problemas que la nueva legislación podría contemplar. Estos desafíos surgen tanto del análisis de la biografía producida durante los últimos años, así como de experiencias de gestión concretas en instituciones y organismos de educación superior.

Palabras clave: Universidad; Ley de Educación Superior; Reforma; Argentina.

15. University challenges and the reform of the Higher Education Law in Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

ABSTRACT

The Argentine university system grew extraordinarily between 2003 and 2015. This process implied a reconsideration of the relationship between University, State and Society. Whereas inside the university community, isolationist and protectionist approaches began to give way to proposals linked to social commitment and to a more complex social function, the State identified the University as a key institutional factor for social inclusion. Simultaneously, the University started to be regarded as a right by society. All these transformations took place during the term of the Higher Education Law (Ley de Educación Superior) of 1995, which only had some modifications, the most substantial ones occurring in 2015, by the end of the aforementioned period. Based on the announcement made by Argentine president Alberto Fernández, whose objective is to foster a reform of the law, the authors of this paper aim at analyzing the potential drawbacks the new legislation should look at. These challenges arise from the analysis of the biography produced during the past years, as well as from concrete management experiences in Higher Education institutions and agencies.

Keywords: University; Higher Education Law; Reform; Argentina.

15. Os desafios universitários e a reforma da Lei da Educação Superior Argentina

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

RESUMO

O sistema universitário argentino cresceu de forma inusitada no período 2003-2015. Esse processo implicou uma reformulação da relação entre Universidade, Estado e Sociedade. Enquanto no interior da comunidade universitária os posicionamentos isolacionistas e de resguardo deram lugar a propostas de compromisso social e implantação de uma função social mais complexa; desde o Estado se identificou a universidade como um dos principais atores institucionais para o desenvolvimento com inclusão social; ao mesmo tempo que a sociedade começou a enxergar a universidade como um direito. Todas essas transformações aconteceram sob a vigência de Lei de Educação Superior (LES) de 1995, que sofreu algumas modificações, porém a mais substancial ocorreu no ano de 2015 ao final do período mencionado. A partir do anúncio do Presidente argentino Alberto Fernandez de impulsar uma reforma da normativa, os autores deste artigo se propõem um percurso crítico por o que consideram uma série de problemas que a nova legislação deveria contemplar. Esses desafios surgem tanto da análise da bibliografia produzida durante os últimos anos quanto das experiências de gestão concretas em instituições e organismos de Educação Superior.

Palavras-chave: Universidade; Lei de Educação Superior; Reforma; Argentina.

15. Défis universitaires et réforme de la loi argentine sur l'Enseignement Supérieur

Ernesto F. Villanueva

Julián Dércoli

Aritz Recalde

RESUMÉ

Le système universitaire argentin s'est développé de manière inhabituelle au cours de la période 2003-2015. Ce processus impliquait de repenser la relation entre l'Université, l'État et la société. Tandis qu'au sein de la communauté universitaire, les propositions isolationnistes et de sauvegarde cèdent la place à des propositions d'engagement social et de déploiement d'une fonction sociale plus complexe, l'État a identifié l'université comme l'un des principaux acteurs institutionnels du développement avec inclusion sociale ; en même temps que de la société, l'université a commencé à être considérée comme un droit. Toutes ces transformations ont eu lieu sous l'effet de la Loi sur l'Enseignement Supérieur (LES) de 1995, qui n'a subi que quelques modifications, dont la plus importante s'est produite en 2015 à la fin de la période mentionnée. Sur la base de l'annonce du président argentin Alberto Fernández de promouvoir une réforme de la réglementation, les auteurs de cet article proposent une tournée critique à travers ce qu'ils considèrent comme une série de problèmes que la nouvelle législation devrait envisager. Ces défis découlent à la fois de l'analyse de la biographie produite ces dernières années, ainsi que des expériences concrètes de gestion dans les institutions et organes de l'enseignement supérieur.

Mots-clés: L'université ; Loi sur l'enseignement supérieur ; Réforme ; Argentine.

1. Introducción

En su mensaje del primero de marzo del año 2020, el Presidente Alberto Fernández anunció su intención de impulsar una nueva Ley de Educación Superior (LES). La normativa vigente ya tiene un cuarto de siglo y es necesario analizar sus resultados concretos, sus aciertos y sus limitaciones.

En sus inicios la Ley 24.521/95 fue muy resistida por sectores de la comunidad académica y también de los partidos políticos. El repudio a la aprobación de la LES se integró a la oposición general al gobierno de Carlos Saúl Menem. No pocos de los críticos de la norma la conceptuaron, directamente y sin fisuras, como parte del neoliberalismo que había que derribar en el país. Una lectura de este tipo se mantiene hasta nuestros días y tiende a bloquear el rescate de un conjunto de aciertos que tuvo la normativa.

A nuestro modo de ver, la norma tuvo varios aspectos positivos y no fue meramente negativa. Entre otros aciertos, la LES integró la educación superior universitaria y no universitaria bajo un mismo sistema y creó ámbitos de coordinación regional (CPRES) e interinstitucional (Consejo de Universidades). La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) instaló una cultura positiva de la evaluación y contribuyó a una mayor regulación del subsistema privado. Por el contrario a lo que especulaban quienes se opusieron a LES, esta no cercenó la autonomía, sino más bien habilitó márgenes importantes a las propias instituciones en temas académicos, administrativos y presupuestarios.

Incluso, la norma no fue un obstáculo para implementar el programa de desarrollo universitario y científico iniciado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández que eran sumamente críticos al neoliberalismo. Esta cuestión es una muestra de que en realidad la LES no era simplemente una regulación neoliberal, sino que, para ser más exactos, integró aspectos de la tradición reformista y también del nacionalismo popular universitario.

Sobre todo, en lo relativo a la cuestión de la regulación de un sistema que estuvo en constante crecimiento durante las últimas décadas. Puede decirse entonces que, por un lado, la ley fue lo suficientemente flexible como para adaptarse a los tiempos y a los gobiernos de distinto signo ideológico y partidario; y, por otro, que las sucesivas modificaciones fueron corrigiendo algunos de los elementos justamente cuestionados de la misma.

La normativa tuvo tres modificaciones parciales con las leyes 25.573/02, que incluyó cuestiones de discapacidad; con la 25.754/03, que auspició la formación de posgrado de la educación superior no universitaria (artículo 39 Bis); y con la 27.204/15, denominada Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior, que derogó los aspectos más cuestionados de la normativa del año 1995. Esta última modificación eliminó la posibilidad de arancelar los estudios de grado y obligó al estado a garantizar el financiamiento universitario. Además, la nueva modificación limitó la posibilidad de que las casas de altos estudios firmen convenios que alienten la mercantilización. La norma puntualizó que el control administrativo corresponde a la Auditoría General de la Nación y que las universidades deben tener auditorías internas para garantizar la transparencia en el uso de los recursos (artículo 59 Bis). Dicha reforma de la LES sancionó la modalidad de ingreso libre e irrestricto y los principios de la gratuidad instaurados en 1949. A su vez, en la nueva formulación la educación superior dejó de ser concebida como un servicio, tal como aludía el texto original de la LES, y pasó a ser comprendida como un derecho, en sintonía con la Declaración Final de la CRES del 2008 y como en los hechos venía siendo concebida por las políticas públicas que desplegó el estado argentino entre 2003 y 2015.

Al mismo tiempo, es importante remarcar que la política de acceso irrestricto que introdujo la ley 27.204/15 es de difícil aplicación sin el aumento de los recursos necesarios, puesto que de esa forma se traslada la tensión por el ingreso a las universidades, que con escasos recursos no pueden resolver en el sentido que la ley estipula; sobre todo, teniendo en cuenta que desde el año 2015 la norma fue el recorte presupuestario. En paralelo, es menester recordar que dicha política de ingreso puede profundizar las tendencias preexistentes de una especie de "mercado" educativo que resulta en la masividad de carreras muchas veces tradicionales y que no siempre son estra-

tégicas para cada región (ver Desafíos 4 y 5). Este es uno de los problemas relevantes en términos de matrícula que es necesario resolver con el concurso del estado y las universidades, mediante políticas que trabajen en armonizar el derecho individual, el derecho social y colectivo y las demandas del estado y la sociedad (ver Desafío 7).

Retomando, la LES fue teniendo una aceptación cada vez mayor y si bien hay expresiones aisladas que ven todo negativo en ella, es innegable que con sus defectos y sus limitaciones, ha contribuido decididamente a conformar un sistema universitario. En definitiva, la ley tiene aspectos positivos y muchos de los negativos o cuestionados ya fueron modificados en alguna de las tres reformas parciales que reseñamos. La posibilidad de debatir y de sancionar una nueva normativa es una gran posibilidad para proponer las cuestiones no incluidas en la ley. Asimismo y tema fundamental, es un momento auspicioso para buscar acuerdos básicos para enfrentar y resolver los problemas de la educación superior, que son diversos y que no siempre se resuelven con un mero cambio de ley. A continuación, vamos a realizar un recorrido sucinto por un conjunto de temas y de desafíos pendientes que consideramos estratégicos para que las universidades contribuyan más eficientemente a la resolución de los problemas nacionales y sociales del país y la región.

2.Desafíos estratégicos para las universidades

Desafío 1: mejorar la tasa de graduación

El camino es lograr mayor cantidad de egresados y no menor cantidad de ingresantes para que los porcentajes nos den mejor. Los altos niveles de abandono durante los primeros años y el desgranamiento posterior a la largo de la carrera son indicadores alarmantes⁽¹⁾. Estos nos revelan los déficits propios de nuestro sistema y son la muestra de cómo impacta la desigualdad económico-social en las trayectorias educativas. Aún más, estos datos con-

⁽¹⁾Tomando al sistema como un conjunto, los datos recabados por el Departamento de Información universitaria (2018) para el año 2017 revelan que el porcentaje de retención en el primer año es de 63% y que los egresados en el tiempo teórico es del 29,4%.

tradicen los valores un sistema universitario que se piensa a sí mismo como democrático y que propone una igualdad basada en el acceso común al conocimiento.

A pesar de la ampliación de cobertura y del carácter no arancelado de los estudios de grado, la desigualdad económico-social sigue siendo una variable que impacta en la permanencia y conclusión de los estudios universitarios. Así lo revelan estudios cualitativos y cuantitativos que muestran cómo se incrementó el porcentaje de egreso en los quintiles más ricos de nuestra población (Chiroleu, 2013, 2017; Lattuada, 2017; Morresi y Marquina, 2016). Con todo, es necesario destacar que los programas de becas tuvieron un impacto positivo para la finalización de los estudios de los estudiantes de los quintiles más pobres. Esto revela el papel central que puede cumplir el estado mediante sus políticas en la construcción de mayor igualdad (Lucardi y Piqué, 2019)⁽²⁾. Por ello, es necesario seguir estudiando el impacto de estas políticas y cómo podrían mejorarse a futuro para concluir en una mejora de la tasa de graduación.

Sin embargo, la cuestión de la escasa graduación no se agota en una cuestión socio-económica. También influyen las problemáticas en la formación básica, la falta de articulación entre universidad y escuela media, entre todo un conjunto de aspectos que abordamos como desafíos en otros puntos de este trabajo⁽³⁾. Sumado a ello, hay elementos propios de las estructuras universitarias que alimentan estas tendencias negativas. Por un lado, las instituciones dictan planes de estudios exageradamente rígidos, con dinámicas de cursadas tradicionales o exclusivamente presenciales. Si tenemos en

⁽²⁾ Anabella Lucardi y Alejandro Piqué (2019) recientemente realizaron un estudio sobre el impacto de los programas de Becas Universitarias, Bicentenario y Progresar en las Universidades Nacionales ubicadas en el conurbano bonaerense.

⁽³⁾ Ana María Ezcurra en *Igualdad en educación superior: un desafío mundial* (2013) realizó un agudo análisis sobre las múltiples dimensiones en que la desigualdad afecta la trayectoria de los estudiantes universitarios. Para ello abordó este problema desde categorías como *habitus* y *status*. Sumado a esto, ella hace hincapié en el rol que pueden tener las instituciones en generar condiciones de igualdad para evitar lo que llama una inclusión excluyente.

cuenta que los estudiantes universitarios en Argentina en su mayoría trabajan y algunos de ellos también tienen familiares a su cargo, todo ello hace necesario pensar dinámicas de cursadas más flexibles. Al mismo tiempo, la incertidumbre sobre qué estudiar, hace que muchas veces la primera elección no sea lo suficientemente meditada o acompañada. Para atender este tema, es necesario aplicar políticas de orientación vocacional, tutorías y tender a desarrollar planes de estudio menos rígidos que faciliten la integración de trayectorias. Tenemos que mejorar la formación pedagógica de los docentes universitarios, consolidar sistemas administrativos más amigables y garantizar políticas de inserción de los estudiantes mediante pasantías. Estas y otras acciones tienden a allanar los obstáculos para la finalización de los estudios⁽⁴⁾.

Para enfrentar los problemas mencionados anteriormente, las universidades y el conjunto del Estado tienen que promover políticas y acciones. Por un lado, se tiene que mejorar la infraestructura disponible y esto debería incluir una ampliación de las residencias estudiantiles, que la experiencia internacional muestra como un factor potente de retención. En segundo lugar, hay que promover más becas y mejores estipendios que permitan que el estudiante viva de ellas, a la vez que una exigencia mayúscula en cuanto a resultados de los becarios. Tercero, se deben promover modificaciones de los planes de estudio en relación a los objetivos de graduación que nos proponamos y del tipo de profesionales necesarios para el país. Cuarto, hay que modificar las actitudes de algunos docentes que todavía creen que si tienen muchos aplazados son buenos profesores. Quinto, tenemos que crear estructuras administrativas más amigables para que puedan constituirse en un factor de acompañamiento a los estudiantes de los primeros años. Hoy con la obligatoriedad de la virtualidad el tema es más acuciante. Por último, debemos apoyar una mejora sustantiva en idioma español y matemáticas en los colegios secundarios.

⁽⁴⁾ Para pensar políticas en este sentido creemos interesante recuperar lo que Sandra Carli (2012) denomina experiencia universitaria, ya que desde nuestra perspectiva esta dimensión puede enriquecer nuestras iniciativas y hacerlas más efectivas, ya que tiene en cuenta no solo el aspecto institucional, sino también la perspectiva de quienes habitamos la universidad.

Por si ya no fueran pocas las dificultades, a todo esto se agrega la pandemia del COVID 19 que multiplica los problemas antes mencionados y les da una dramaticidad que puede echar por tierra la política de incrementar el número de nuestros estudiantes y egresados.

Desafío 2: profundizar la articulación entre sistema universitario y educación secundaria

Ambos niveles educativos suelen acusarse de ser los causantes del problema del abandono durante el primer año. Por un lado, la universidad le endilga a la escuela una formación deficiente. En ese acto la universidad revela una característica propia de su cultura institucional: ella no se considera parte del conjunto del sistema educativo, sino como una élite separada. Por otro, desde el nivel secundario se le endilga a la universidad, ser una institución que con sus dispositivos y prácticas “espanta” y promueve mecanismos elitistas de selección que perpetúan las desigualdades de educación y formación.

A partir del mejoramiento de la situación económica durante el período 2003-2015, la obligatoriedad de la escuela secundaria con la nueva Ley de Educación en el año 2006 y luego la creación de 19 universidades –en localidades que anteriormente no contaban con instituciones de educación superior universitaria— se produjo un crecimiento de la cantidad de personas en condiciones de cursar estudios superiores. Sumado a ello, una serie de transformaciones en el imaginario de la universidad, nos referimos a la aparición de conceptos como la educación como derecho (Rinesi, 2015) y el paradigma de compromiso de la universidad con la población y su territorio, auspiciaron la conformación de una nueva conciencia en torno a la importancia de la articulación entre escuela secundaria y la universidad ⁽⁵⁾. Sin em-

⁽⁵⁾ Dos documentos interesantes en este cambio de concepción fueron la Declaración Final de La Conferencia Regional de Educación Superior En América Latina y El Caribe de los años 2008 y 2018. En el libro *Filosofía y política de la universidad* (2015) Eduardo Rinesi realiza un recorrido muy interesante sobre la cuestión de la universidad como un derecho individual y colectivo, donde nos invita a pensar no sólo el acceso, la permanencia y el egreso, sino el hecho de que la sociedad toda debe verse beneficiada de algún modo por lo que la universidad hace. También es interesante revisar los estatutos de las universidades ya que a partir del año 2009 comienzan a aparecer con fuerza la jerarquización de la función social de la universidad y de la articulación con el territorio, esta se manifiesta en la incorporación de Consejos Sociales o en la curricularización de la extensión.

bargo, los problemas persisten. En los aspectos relativos a la organización institucional de la universidad, debemos decir que perviven inercias excluyentes y mecanismos burocráticos ineficientes y aleccionadores que son necesarios revisar. Para ello, debemos revisar nuestros propios presupuestos pero es imperioso trabajar en una articulación temprana con la escuela secundaria, ya que no alcanza con una charla o con una visita, sino que hay que buscar diversos mecanismos que permitan prefigurar la experiencia del pasaje de un nivel a otro.

Con todo, esto no será suficiente, resta abordar las cuestiones relativas a la formación y contenidos, ya que no podemos negar la necesidad de la mejora en la formación básica. Para ello, planteamos poner en marcha proyectos conjuntos y estables en el tiempo entre la universidad y la escuela: programas de formación de formadores, de trabajo interinstitucional en torno a expectativas y demandas entre los niveles. En todas estas instancias hay que tener presente la problemática a nivel nacional, pero también la mediación local y provincial. En esta última perspectiva, las universidades son fuentes de producción de información relevante para la puesta en marcha de acciones y programas. Obviamente, una política más activa en este punto contribuiría decisivamente.

Es menester destacar que para que estas políticas tengan éxito se requiere tener objetivos claros y vocación de transformación. La alta tasa de abandono significa fallar en nuestra misión institucional y hay que abandonar un discurso que asocia calidad con exclusión. La universidad no debe ser la esfinge que por medio de enigmas sanciona o abre paso hacia las respuestas de los secretos más protegidos. No debemos contentarnos con el diagnóstico de la existencia de un déficit en la formación, eso puede ser engañoso y sancionar profecías autocumplidas. Por el contrario, debemos precisar de qué hablamos cuando hablamos de ese déficit, debemos preguntarnos ¿qué esperamos hoy de un estudiante universitario? ¿Acaso nuestras ideas en torno a las expectativas de formación siguen siendo adecuadas o son heredadas de ideas anticuadas sobre la universidad, basadas en una concepción de institución reproductora de la desigualdad permanente?

Por último, restaría afirmar una estrategia de abordaje, el estado nacional debería generar líneas de acción duraderas para encarar con estabilidad y continuidad programas de estas características, que requieren de articulación

de múltiples actores, de consensos a nivel local entre escuelas y universidad que no se construyen inmediatamente. La lógica de financiamiento de muchos pequeños proyectos llevó a la fragmentación, así como, el lanzamiento de megaproyectos sin anclajes para la continuidad dejó a otros en el limbo.

De cara a una reforma normativa, es importante revalorizar los ámbitos de articulación que creó la LES como los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Desafío 3: revertir una estructura presupuestaria injusta

La principal fuente de recursos de las universidades nacionales se aprueba por Ley del Congreso de La Nación y se distribuye en las funciones de Salud, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica. Existen, además, recursos provenientes de programas especiales de la Secretaría de Política Universitaria (Incentivos, becas, etc.), del MINCYT (CONICET, Agencia, etc.) o de otras dependencias gubernamentales (INTI, INTA, CNEA, etc.).

Cuando se observan presupuestos por alumno, bibliotecas, comedores, aulas, laboratorios, encontramos injusticias enormes. En buena medida, la distribución de los recursos emanados de la ley nacional queda sujeta a la negociación política y no siempre responde a indicadores objetivos (cantidad de estudiantes, egresados, costo de carreras, etc.) o a una planificación estratégica federal y nacional.

Para revertir este inconveniente, la Secretaría de Política Universitaria y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) impulsaron documentos y acuerdos que, si bien son útiles, no terminaron de resolver las asimetrías. Queda mucho por hacer para alcanzar una distribución más equitativa entre las regiones del país y entre las universidades nuevas y las ya consolidadas.

Tenemos que definir si vamos a aplicar una distribución equitativa o un esquema de prioridades nacionales (por ejemplo, según territorio o disciplina o algún otro criterio), con lo cual el hecho de una distribución desigual quedaría justificada por esas prioridades. En la actualidad no se cumple ni una ni la otra, lo que lleva a irracionalidades mayúsculas, a subutilización de recursos en algunos casos y a faltantes en otros.

Asimismo, es importante avanzar hacia una inversión planificada federalmente y con una perspectiva social, productiva, demográfica y cultural nacional. Es central el debate sobre la formación de nuevos mecanismos para

la distribución de los fondos de investigación, ciencia e infraestructura, con el objetivo consolidar las cuatro funciones de la universidad (docencia, investigación, transferencia y cooperación) en todas las instituciones del país.

Las modificaciones presupuestarias deberían encararse desde las prioridades que se fijan a nivel global en materia de crecimiento de la matrícula, distribución proporcional de las carreras, desarrollo regional, avance científico, impulso de patentes propias, cooperación con el entorno, equilibrio ecológico, etc. Y en esta cuestión nos interesa señalar un aspecto esencial que analizamos en el apartado siguiente.

Desafío 4: incrementar la matrícula en carreras imprescindibles para nuestro futuro

Todas las carreras son necesarias, pero ¿en qué proporciones? Hoy las ingenierías están muy por detrás de lo que necesitaremos si Argentina avanza. Otro tanto ocurre con las carreras de Enfermería o las dedicadas a las Ciencias Agrarias. En el año 2013 el 41% de los estudiantes universitarios de los subsistemas público y privado estaban cursando una carrera perteneciente a la rama de las Ciencias Sociales, el 25% lo hacía en las Ciencias Aplicadas, el 17% en las Ciencias Humanas, el 14% en las Ciencias de la Salud y el 3% en las Ciencias Básicas. De este total, alrededor del 25% se encontraba realizando las carreras de Derecho y de Economía y Administración. Mientras que si observamos la distribución de los nuevos inscriptos en el año 2017 puede observarse leves cambios en estos porcentajes, los estudiantes inscriptos a carrera de las Ciencias Sociales no alcanzan un 38,4%, en Ciencias Aplicadas un 20,9%, en Ciencias Humanas un 18%, en Ciencias de la Salud un 18,8% y un 2,7% en Ciencias Básicas. En total los inscriptos a carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología en los años 2018 y 2019 oscila entre un 23 y un 24% (Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias, 2013, 2018, 2019).

Estos datos abren diversos posibles interrogantes: ¿Las comunidades donde están radicadas las universidades demandan esas orientaciones?, ¿la economía nacional hoy está requiriendo esos perfiles? y ¿dichos egresados tendrán una inserción laboral acorde con su formación?; ¿Es necesario planificar la expansión de las carreras en consonancia con el estado nacional?, ¿debe regionalizarse la oferta académica?, ¿deberían orientarse los ingresos hacia

carreras prioritarias?, ¿son efectivos los programas especiales de financiamiento o es necesario avanzar en acuerdos institucionales e intergubernamentales?

Desafío 5: terminar con el divorcio entre la decisión de crear una carrera por parte de una institución, el estado que la financia y los lineamientos estratégicos de desarrollo nacional

Con el actual sistema institucional, las universidades tienen autonomía para expandir la oferta académica y están obligadas a garantizar una amplia accesibilidad en el ingreso.

La Ley de Educación Superior otorgó a las universidades la potestad de crear carreras de grado y de posgrado. Esta norma fijó que las instituciones públicas nacionales tienen una amplia autarquía económica y financiera y que el estado es el responsable de proveer los recursos para su funcionamiento. Con este fin, el Congreso Nacional aprueba el presupuesto universitario ordinario y luego otras dependencias gubernamentales financian programas especiales, obras, becas, etc.-

La reforma de la LES impulsada con la norma 27.204/15 reforzó el concepto de que los estudios de grado son gratuitos y detalló que los cursos de ingresos universitarios no pueden tener un "*carácter selectivo excluyente o discriminador*".

Si bien las carreras de interés público y las del nivel de posgrado son evaluadas por la CONEAU, dicha revisión es académica y no atiende las cuestiones presupuestarias de las instituciones y tampoco del estado nacional.

La apertura de una carrera sin una correcta evaluación de la disponibilidad de los fondos correspondientes puede generar serias dificultades a las universidades. Esta complejidad aumenta aún más, en aquellas ofertas que requieren mayores recursos de apoyo (laboratorios, prácticas, entre otros).

Algunas carreras surgen con Contratos Programas con el Ministerio, cuestión que le permite a la universidad garantizar la sustentabilidad y que le da al estado nacional un instrumento para la planificación y fomento de áreas prioritarias. Si bien en varios casos los presupuestos anuales posteriores a la apertura de una carrera pueden ir corrigiendo este problema, eso también implica un acrecentamiento de los recursos que el estado nacional debe destinar sin una discusión previa acerca de su necesidad.

Frente a esta realidad podríamos preguntarnos: ¿el estado nacional debería intervenir más activamente en la decisión de apertura de las carreras? ¿Se debería potenciar el modelo de Contrato Programa?

En la actualidad, hay un proyecto de ley en el Senado de la nación que quiere avanzar en esta temática que es de las de mayor importancia. En el mismo, se plantea la creación de varios mecanismos para impulsar carreras estratégicas definidas previamente por un Consejo Asesor en el que participarían varias entidades gubernamentales.

Desafío 6: incrementar los concursos docentes y las dedicaciones exclusivas y semi-exclusivas

Habría que suprimir la existencia de docentes a cargo de cursos en situación laboral irregular y ad-honorem. Para poder construir una institución académica con bases sólidas es deseable que los docentes realicen su tarea de manera estable (ingreso mediante concurso) y con dedicaciones exclusivas o semi-exclusivas. Esto permite que además de docencia, los profesores realicen tareas de investigación y de cooperación. Asimismo, el concurso garantiza ciudadanía y la dedicación facilita su participación política y social en una institución cogobernada.

Según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), al año 2019 había 137.357 docentes universitarios y 11.218 preuniversitarios. El 11% de los profesores tiene dedicación exclusiva, el 18% semi-exclusiva, el 68% dedicación simple y el 3% "otras". Completan la estructura de gestión 4.369 autoridades y 53.750 no-docentes. (Departamento de Información..., 2019).

La LES estableció que el ingreso a la carrera académica es por concurso público. Solamente con carácter excepcional y justificado, las universidades pueden contratar profesores interinamente. La norma puntualizó que los concursados no pueden representar un porcentaje inferior al setenta por ciento de las plantas. El artículo 78 de la LES estableció plazos para el cumplimiento de estas pautas, cuestión que no se efectuó en muchos casos. Estas y otras cuestiones fueron ratificadas por el Decreto 1246/15 que homologó el Convenio Colectivo. Pese a lo que dice la norma y a lo que indica la excelencia académica, siguen existiendo docentes contratados, docentes interinos sin concursar y otros que ejercen su labor de forma *ad honorem*.

Más allá de lo normado deberíamos reflexionar: ¿cómo hacer posible la universalización de los concursos?, ¿cómo mejorar las dedicaciones docentes? y ¿qué recursos demandaría dicha decisión y en qué plazos podría implementarse?

Por lo demás, no se nos escapa que, en muchos casos, la escasez de concursos obedece no a un criterio académico sino a pujas por cuotas de poder y control de la institución. En la medida que muchos estatutos universitarios permiten que sólo los docentes concursados tengan derechos políticos, la regulación de los concursos constituye un arma para orientar el sesgo que deberán tener quienes dirigen las instituciones de educación superior. El tema se resolvería si una norma separara los concursos de los derechos políticos estableciendo que debe permitirse participar electoralmente y ser candidato a cualquier docente con más de dos años de antigüedad.

Desafío 7: avanzar hacia sistemas de ingreso más homogéneos

La diversidad de sistemas de ingresos expresa que nuestras universidades todavía conforman un sistema muy lábil. La ley 27204 impulsó el ingreso irrestricto en el nivel de grado y puntualizó que las universidades tienen que garantizar “*procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional*” y que en ningún caso estos pueden adquirir “*un carácter selectivo excluyente o discriminador*”.

Atendiendo este principio general, las universidades autónomas definen distintos tipos de ingresos y de nivelaciones. En algún momento sería oportuno tender a conformar un sistema nacional que genere las mismas condiciones y posibilidades de ingreso en todas las instituciones.

Asimismo, es importante tener en cuenta que dicha ley no incluyó nuevos recursos y que no es fácil garantizar su efectiva implementación. El crecimiento acelerado de la matrícula suele derivar en inconvenientes de falta de aulas y de ámbitos de prácticas o de carencia de docentes y de no-docentes.

Por lo demás, está el problema de aquellas carreras que, por sus características, requieren de prácticas muy específicas. Es el caso paradigmático de medicina la que requiere actividades en centros de salud ajenos a la educación superior y que, por definición, tienen un número acotado de posibilidades para incorporar practicantes. Ciertamente es que la existencia de simuladores alivia bastante este problema pero no lo resuelve enteramente. Por ende,

hay una tensión objetiva entre esta norma y la realidad de las posibilidades de prácticas.

Por último, no se nos escapa que en esta temática aparecen fuertemente los intereses profesionales que, a fin de conservar una proporción entre graduados y usuarios potenciales, subrayan, en ocasiones en exceso, estas dificultades arriba mencionadas, amén de controlar los cuerpos docentes existentes.

Desafío 8: evitar la colonización de las carreras acreditables por parte de las corporaciones profesionales

La LES de nuestro país estableció mediante su artículo 43° la obligatoriedad de la acreditación de las carreras que pudieran comprometer el interés público. La inclusión de las carreras en dicho artículo implica la asignación exclusiva de funciones específicas del campo laboral a un determinado título de grado y esto genera que otras titulaciones queden excluidas de la habilitación para dichas funciones. Esto dio lugar a una práctica de acaparamiento y parcelamiento especulativo por parte de las corporaciones profesionales, cuyo objetivo indisimulado es el de ampliar las extensiones de sus títulos cual si se tratara de un dominio o de una reserva de mercado.

Sumado a esto, cabe aclarar que esta potestad otorga cierto poder de veto y se puede ejercer un bloqueo corporativo e impedir que una determinada universidad acredite su carrera si su titulación no se adapta a lo prescripto. Sin dudas, este es un efecto no deseado del artículo 43° que originalmente tenía como objeto ampliar el poder del estado en la materia. Además, otra consecuencia negativa de la existencia de estándares es que, al hacer hincapié en planes de estudio, en características de los docentes y en recursos materiales, homogeneiza excesivamente estas disciplinas.

El objetivo de la declaración de interés público supuso contrarrestar los efectos aislacionistas de la autonomía y garantizar estándares de calidad en todo el sistema caracterizado por un proceso de expansión y diversificación. El aseguramiento de calidad funcionaría también como contrapeso a la lógica del prestigio que las universidades más antiguas utilizan para autolegitimar su calidad. Sin embargo, en la definición de los contenidos mínimos para cada carrera siguen teniendo un peso excesivo las comunidades disciplinares específicas.

A pesar de los intentos por introducir otros actores en la determinación de las exigencias de lo que debe estudiarse en cada carrera siguen primando los intereses corporativos y disciplinares. Frente a ello y para afirmar la función social que deben tener nuestras universidades, creemos necesario que al momento de definir estándares y contenidos la participación de actores de la producción, de los gobiernos provinciales y locales, de los sindicatos, de la ciudadanía, etc. De lo contrario, los procesos de acreditación tenderán a reproducir los poderes existentes en los campos específicos.

Desafío 9: sistema de acreditación que no asigna centralidad a los resultados de la enseñanza

El actual esquema de estándares basado en análisis de insumos y procesos, además de ser muy pesado y sobre el cual ya las universidades hemos “aprendido” como sortearlos, debe dar paso a un esquema más centrado en los resultados de la enseñanza. La LES plantea que debe acreditarse las profesiones reguladas por el estado “cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público” y las carreras de posgrado. Este principio que fue inicialmente cuestionado por algunas universidades, hoy se instaló como parte de una positiva cultura institucional. La acreditación favorece la calidad y permite articular la producción del saber con los intereses públicos de la comunidad y del estado.

En no pocos casos, las evaluaciones se tornaron un rígido esquema burocrático más centrado en el cumplimiento de trámites y de formalidades propias del mismo sistema, que en los resultados y en el impacto que produce el saber. Se corre el riesgo de edificar una carrera de investigación y docencia más anclada en cumplir con los trámites, que en textualizar e intervenir en la solución de problemas.

Sería oportuno avanzar hacia un sistema de acreditación que reconozca y que fomente la importancia del saber aplicado y de la articulación entre la educación, la investigación y la transferencia con el medio social y productivo.

Debemos estar atentos a los saberes producidos por fuera de nuestras universidades y a los permanentes avances científicos y tecnológicos aplicados. Es importante reconocer los trayectos profesionales y el capital cultural y científico de docentes con otras trayectorias.

La rigidez de los estándares y el no reconocimiento de otros saberes, conlleva el peligro de inducir a una educación atemporal y carente de una articulación con el medio y con la producción.

Desafío 10: sistema de acreditación que tiende a homogeneizar excesivamente los planes de estudio

El sistema de acreditación de nuestro país contempla la evaluación de instituciones y la acreditación de carreras. La evaluación supone reconocer la heterogeneidad del sistema y la acreditación tiende a homogeneizar las carreras. Esto es posible debido a que el primer proceso trabaja sobre la autoevaluación que la propia institución hace. Mientras que el segundo, obliga a todas las carreras a adaptarse a los estándares mínimos que se han definido a nivel nacional.

Es sobre este proceso de homogenización que queremos advertir algunos límites. Tal como lo advertimos anteriormente, la definición de los estándares está atravesada por relaciones de poder, por lo tanto, el proceso de acreditación a dichos estándares implica una uniformización a valores dominantes en el área científica y disciplinar, que se pretende universalizar. Entonces, el límite concreto que aparece es que la acreditación tiende a consolidar relaciones de fuerza existentes y a la definición de calidad que ellas detentan. Por lo tanto, solo queda a las universidades adaptarse a las mismas y ahí se acaba la pregunta por la calidad.

Estamos aquí ante un peligro de la uniformización que limita la idea de calidad. Se podría ampliar este concepto y estos mecanismos sumando la centralidad de la pertinencia. A través de ello podremos ir construyendo otros mecanismos de aseguramiento de la calidad, que sean capaces de habilitar otros recorridos según las particularidades y demandas regionales. A partir de acá, será posible pensar planes de estudio y dinámicas institucionales que incorporen y dialoguen con mundos muy dinámicos como el científico y técnico o el de la producción. Actualmente nuestras carreras son poco permeables a cualquier transformación, y así como creo que no hay que enamorarse de la idea de un mundo dinámico y una universidad anquilosada, tampoco creo que debamos hacer lo inverso y terminemos por convertir nuestra debilidad en virtud.

Desafío 11: fortalecer y democratizar la gestión de la universidad

La universidad es una institución sumamente compleja que administra fondos estatales, que tiene normas académicas, presupuestarias y un proyecto institucional que desarrollar en el marco del cogobierno y el debate.

Esta particularidad requiere de proyectos, de ideas y de liderazgos. En una institución cogobernada sería deseable que predominen debates en torno al proyecto de universidad y su articulación con el país. No obstante, es común y corriente que se impongan lógicas centrífugas y atomizantes en el acaecer de la organización, que son la consecuencia de la primacía que adquiere la puja entre grupos internos como forma de entender la participación política. Este tipo de lógicas suelen menospreciar el rol ejecutivo propio de los órganos unipersonales. En este marco, los órganos de cogobierno se pueden tornar en escenarios de disputas por el monopolio de lugares, más que de ideas e iniciativas⁽⁶⁾. Todo esto concluye en que la disputa por cuotas de poder internas, en muchos casos, reemplaza la discusión sobre la misión y función de la universidad. La universidad no es de quienes, circunstancialmente, la administran, sino que es una institución del estado y debe cumplir sus metas institucionales.

Este balance suena antipático, pero es necesario enfrentarlo. No pocas instituciones reproducen una cultura política de carácter corporativa, electoralista, clientelar, con una deformada idea de la negociación política que lleva a perder de vista los objetivos. Tenemos que poner en cuestión las actuales estructuras y culturas políticas universitarias que sueldan excesivamente lo partidario, lo personal y lo académico. En varios casos se concibe la política universitaria como algo en sí y no como una herramienta para alcanzar un proyecto institucional y de país.

Esto ha llevado a que los órganos de cogobierno expresen los intereses de estructuras de poder y se conviertan en verdaderas máquinas de impedir. Lo paradójico, es que de esta forma los órganos de cogobierno colaboran en la formación de instituciones inmóviles. Es habitual escuchar discursos revolucionarios en la universidad, cuando en realidad esas mismas instituciones son conservadoras y no pueden cambiar un plan de estudios, crear una asignatura, o modificar investigaciones.

⁽⁶⁾ La discusión sobre el rol del cogobierno en nuestras universidades es un tema complejo, en tanto que implica poner en cuestiones elementos considerados centrales de la propia tradición de las universidades argentinas. Para reconstruir estos debates recomendamos la lectura de *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Atario et al., 2011).

Consideramos importante valorar las funciones ejecutivas, unipersonales y de gestión cotidiana. Estos roles deben tener legitimidad para la acción y la posibilidad para dar respuesta a problemas inesperados.

Vinculado al tema de la gestión, creemos que debe introducirse un debate sobre la distribución de las representaciones. Propugnamos diferenciar entre los derechos políticos y la carrera académica. Como ya adelantamos, no puede ser que meramente voten y sean elegidos los profesores que ingresan por concurso, ya que esta garantía no es un derecho real de toda la comunidad académica. O se cumple con la LES y todos los profesores concursan teniendo los mismos derechos políticos o se les otorga ese derecho al conjunto de trabajadores.

Asimismo, no es deseable que una mayor jerarquía académica dentro de una cátedra o ámbito docente, se traduzca en mayor poder político. Las divisiones académicas entre titulares y ayudantes no deberían llevarse al plano de la distribución de los cargos.

Deberían prohibirse las reelecciones indefinidas, declararse incompatible la presencia en los órganos colegiados por parte de estudiantes y graduados con pertenencia asalariada a la universidad, así como de lobistas del sector privado⁽⁷⁾. Sería oportuno establecer incompatibilidades al ejercicio de gobierno, con la firma de contratos o venta de servicios con la universidad. La nueva LES debe obligar a las universidades a ser transparentes en el uso y el rendimiento de los fondos públicos. Esto es, debe fijar reglas éticas fuertes que permitan la efectiva gestión administrativa y política.

El tipo de elecciones indirectas de autoridades puede ser puesto en debate. Algunas instituciones implementaron el voto directo y ponderado y puede ser una opción a fomentar en la LES. Sin embargo, esta tiene sus problemas, ya que si bien puede romper ciertas prácticas poco democráticas, puede

⁽⁷⁾ Tal como fuera sancionado por la Ley Taiana: "(...) es incompatible con el ejercicio de la docencia universitaria o funciones académicas que le sean correlativas, el desempeño de funciones jerárquicas o de asesoramiento, remuneradas o no al servicio de empresas multinacionales o extranjeras, como así también la pertenencia a organizaciones u organismos internacionales cuyos objetivos o accionar se hallen en colisión con los intereses de la Nación" (artículo 11, Ley 20.654/74).

convertirse en mecanismos electoralistas desapareciendo así la especificidad propia de la participación en la universidad.

En definitiva y lejos de simplificar el tema, debemos continuar reflexionando en torno a la particularidad de la institución y de los sentidos de la actividad política siendo críticos de las tradiciones que hemos heredado.

Desafío 12: igualdad de género

Durante los últimos años el movimiento de mujeres logró que se visibilicen la desigualdad de la cual son objeto las mujeres y disidencias. Junto con esto, denunciaron la ausencia de políticas públicas referidas a esta problemática, conquistaron toda una serie de reivindicaciones y dejaron planteada en la agenda pública una serie de problemáticas que aún persisten sin resolución. Para ello, el actual gobierno nacional creó un ministerio específico.

A lo largo del siglo XX las mujeres han conquistado toda una serie de derechos, entre ellos el de acceder a la universidad y hoy componen la mayoría de la población estudiantil. Sin embargo, siguen existiendo desigualdades en el ámbito de la educación superior. Una de ellas es la que se manifiesta, por ejemplo, en el escaso número de mujeres que ocupan los cargos de mayor jerarquía, ya sean autoridades, docentes y no docentes. Según Morga de (2018), la proporción de mujeres se reduce significativamente en la medida que los cargos están más encumbrados en el escalafón.

Hace unos años un conjunto importante de universidades, tomaron este tema y crearon áreas específicas. En este camino han creado protocolos sobre violencia de género. También, trabajan junto con la escuela en la desmitificación de que determinadas carreras son femeninas y tales otras masculinas. Más aún, diversas universidades han sancionado reglamentos tendientes a la paridad para la conformación de las listas y los órganos de cogobierno. Sin dudas, una futura ley deberá tomar esta agenda.

Desafío 13: mejora de la educación superior

no universitaria para su actualización y elevación de su calidad

Ya sea por sus dimensiones, por su rol en la formación docente y también porque está ganando lugar como alternativa para la formación técnico-profesional, la educación superior no universitaria es un sector de nuestro sistema educativo muy importante. Aun así, esta ocupa un lugar marginal

en los debates referidos a la educación superior. Lamentablemente, cuando se la hace ingresar a este debate se la mira como un espacio de menor jerarquía, debido a que se la piensa exclusivamente con una finalidad de empleabilidad⁽⁸⁾. En función de esto, proponemos no limitar la discusión del nivel superior no universitario a partir de una supuesta finalidad única para el empleo, ya que tanto la universidad como las instituciones de educación superior no universitarias tienen como sentido la formación integral del ciudadano, que trascienda las posturas economicistas de empleabilidad, pero que de ninguna manera pueden desconocer la dimensión social e individual de la formación para el trabajo.

Desde nuestra perspectiva, uno de los puntos centrales para abordar la mejora del sistema de educación superior no universitaria radica en brindar más opciones de formación a quienes se egresan. Con este fin, las universidades ofrecen Ciclos de Complementación Curricular, Diplomaturas y Posgrados. Al mismo tiempo, como manifestamos en el punto sobre la educación media, es menester avanzar en conocer más que es lo que ocurre en este nivel, por lo tanto otra de las formas que puede contribuir en la mejora es que tanto universidad como instituciones de educación superior no universitaria realicen de manera conjunta proyectos de investigación y extensión que tengan como preocupación las problemáticas de la escuela. Esto es vital para pensar los cambios necesarios en la formación superior.

Desafío 14: Desarrollo insuficiente de la educación virtual

Producto de las medidas de aislamiento social dictadas por el gobierno nacional, todas las instituciones educativas se vieron obligadas a dar un salto hacia la virtualidad. Producto de experiencias previas, muchas universidades contaban con cierto bagaje, mientras que otras tenían desarrollos muy incipientes en la materia. Aun cuando no sabemos con certeza cuáles serán las reformas que nuestra sociedad va a tener que plantearse producto de esta

⁽⁸⁾ Distinguiamos aquí empleabilidad de trabajo, dado que este remite a una dimensión estrictamente económica, sin embargo, sostenemos que no debe reducirse a ella la categoría trabajo. Puesto que, por el contrario, trabajo es una categoría que contiene a esa dimensión económica y le suma a ella dimensiones humanistas y sociales; por lo tanto, trabajo es una categoría integral (Levy, 2012).

situación inesperada, podemos aseverar que la modalidad de educación virtual ganará un espacio antes desconocido. Ante esta situación queremos plantear una mirada crítica, buscando cierta equidistancia entre posiciones que ven la democratización absoluta en la utopía tecnológica y quienes plantean una nostalgia, llamémosla conservadora, que cree que todo pasado fue mejor por defecto (Rama, 2008).

Partimos de un hecho, antes y después de la pandemia nuestro problema central fue y seguirá siendo la desigualdad. Esta atraviesa todas las dimensiones de nuestra vida individual y social, laboral y educativa, etc. Incluso, nuestras propias instituciones son desiguales, concretamente, en recursos, en historia, en experiencia. Por lo tanto, aquello que la pandemia hizo fue poner de relieve esferas particulares de esta desigualdad, por caso: la desigualdad en la implementación de la tecnología a las funciones esenciales de la universidad. Entonces, una primera cuestión que surge es la necesidad de compartir experiencias entre universidades y de fomentar líneas de financiamiento específicas tendientes a que las universidades con escaso desarrollo puedan llevar adelante este proceso en condiciones de mayor equidad.

En segundo lugar, los esquemas de educación virtual permiten ampliar la cobertura de educación, eliminan costos de traslado, entre otras virtudes. Incluso, sino fuera por la tecnología no se podría haber llevado adelante las actividades correspondientes a la primera etapa del año. Todo esto nos habla de las potencialidades de la educación virtual, no obstante, el proceso de virtualización operó y profundizó desigualdades, como por ejemplo, en el acceso a la conexión y a la tecnología necesaria. También puso en un brete a los docentes, estos tuvieron que hacer un cambio de modalidad sin tener experiencia previa, ni reflexiones suficientes en torno a los cambios necesarios en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Muchos nos dimos cuenta de que la virtualización no se reduce a reemplazar el aula, sino que requiere de la producción de contenidos específicos para la modalidad. Estos cambios influyen en las tareas administrativas y de gestión cotidiana.

Hace tiempo ya que hemos cuestionado la creencia ilustrada en torno a las potencialidades igualadoras del conocimiento *per se*. Durante el siglo XIX la razón civilizatoria mostró su faceta colonizadora y eurocéntrica. Durante el siglo XX, la razón fue puesta al servicio de la destrucción de la humanidad. Incluso, aquella idea que rezaba que alcanzaba con la voluntad para con-

quistar las luces se enfrentó a una realidad muy concreta: la voluntad no es suficiente para doblegar condiciones de desigualdad estructurales. La confianza en las virtudes democratizadoras de la tecnológica en sí guarda una relación con aquellos postulados del proyecto de la modernidad. Por nuestra parte sostenemos que esta experiencia debe ayudarnos a pensar la educación virtual. La virtualización no puede ser un mandato aceptado acríticamente o como una adaptación a “los nuevos tiempos”, por el contrario, esta es una decisión profundamente política. En conclusión, la pandemia y la virtualización no deberían ser encaradas suspendiendo nuestra discusión y acción por la inclusión educativa, por la construcción de una universidad y profesionales comprometidos con el pueblo, sino que por el contrario debemos ubicar estas discusiones en un nuevo contexto.

Desafío 15: los límites de la experiencia del Consejo de Universidades

La LES le dio varias potestades al Consejo de Universidades. Entre otras, la de intervenir en la articulación del sistema de Educación Superior. El Consejo está facultado para participar en la definición de las cargas horarias y de los contenidos de los planes de estudio. Interviene en la fijación de los alcances de los títulos y también participa junto a otros actores en la formulación de los estándares que aplicará la CONEAU.

En no pocos casos, su funcionamiento ha sido poco expeditivo. A lo largo del tiempo, se implementaron acciones puntuales para optimizar su funcionamiento. Un ejemplo son los nuevos acuerdos para resolver las solicitudes de apertura de oferta académicas fuera de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

Sería importante dinamizar el funcionamiento del Consejo de Universidades. Con este fin, se podrían definir con mayor precisión los circuitos de toma de decisiones de cada una de sus competencias.

Desafío 16: agilizar la dinámica del organismo de acreditación

Prácticamente el 90% las carreras son objeto de acreditación público lo cual hace que una parte importante de la universidad trabajé para la acreditación en lugar de que la acreditación ayude al sistema. En el universo de los posgrados todas las carreras se presentan a evaluaciones y a acreditaciones periódicas cada tres o seis años. Luego de más de dos décadas de funciona-

miento de la CONEAU, se podría ver la posibilidad de prorrogar plazos de duración de la acreditación de los posgrados o incluso otorgar acreditación definitiva a carreras evaluadas en varias oportunidades y categorizadas de excelencia.

Se podría garantizar la calidad y se evitaría el enorme esfuerzo que supone la acreditación permanente, que obliga a las universidades a destinar grandes cantidades de tiempo y recursos.

El artículo 43 de la LES reconoció la existencia de profesiones reguladas por el Estado y destacó la importancia de definir parámetros y las evaluaciones en todas las carreras cuyo ejercicio pueda comprometer el interés público.

A partir de su aprobación e implementación, se viene poniendo en tensión el alcance del artículo 43. El Consejo de Universidades planteó que en muchos casos hay que definir con más exactitud qué se entiende por “profesiones reguladas”, “riesgo de modo directo” y “criterio restrictivo” de la nómina de títulos y actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

Desafío 17: una universidad para la ciudadanía educativa sudamericana

Las 33 universidades que el Imperio Español creó en América fueron, paulatinamente, construyéndose como hispanoamericanas y articularon el pensamiento de Europa con las realidades y particularidades de nuestra geografía y cultura. Esta circunstancia auspició la peculiar educación de la dirigencia política e intelectual que protagonizó la Independencia del continente. José Gaspar García Rodríguez de Franciase formó en la Universidad de Córdoba y Bernardo Monteagudo estudió en Chuquisaca, solamente por dar dos ejemplos.

En no pocos casos, luego de la Independencia las universidades no reforzaron su sentido hispanoamericano, sino más bien que miraron a Inglaterra y Francia debilitando la necesaria educación americanista del sector dirigente. Así fue, como nuestros gobernantes y pensadores estuvieron distantes de lo que ocurría a su alrededor y siguieron una agenda meramente europea.

La Reforma de 1918 propugnó por la formación de una conciencia sudamericana y favoreció la formación de redes de intelectuales y agrupaciones de estudiantes. Esta tradición política e intelectual atravesó todo el siglo XX y auspició diversas expresiones académicas y científicas favorables a la formación de una agenda educativa regional.

EL MERCOSUR y luego la UNASUR y la CELAC apoyaron ámbitos para la articulación y el trabajo conjunto entre las áreas universitarias, de acreditación y ministeriales. A nuestro modo de ver, todas estas experiencias son favorables, pero aún estamos lejos de construir una verdadera ciudadanía sudamericana.

La nueva LES podría incluir artículos sobre el tema, favoreciendo la articulación entre instituciones de todos los países y tendiendo a la consolidación de una Ciudadanía educativa sudamericana.

3. A modo de cierre

Seguramente, esta lista de desafíos no es exhaustiva, pero ayudará a analizar los problemas que tenemos por delante sin que por ello creamos que una norma jurídica lo puede todo.

Sócrates no tenía tablets ni pizarrones electrónicos porque después de todo lo que da, mejor dicho, lo que debe dar la universidad, es enseñar a pensar. La cuestión es lograr profesionales al servicio de nuestro país y nuestro pueblo, profesionales que sepan pensar por sí mismos en función de las necesidades de todos.

Las herramientas, las normas, la infraestructura ayudan, pero no resuelven.

Referencias

- Atario, D., Baccaro, P., Camou, A., Marquis, C., Nosiglia, C., y Rinesi, E. (2011). *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Universidad de Palermo.
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia presente de la educación pública*. Siglo XXI.
- Chiroleu, Adriana (2013). Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil. En M. Unzué y S. Emiliozzi S. (Comp.), *Universidad y políticas públicas, ¿en busca del tiempo perdido?* CABA: Imago Mundi.
- Chiroleu, A. (2017). La universidad en los gobiernos Kirchner: la expansión de oportunidades y sus matices. *Voces en el Fénix*, 8(65), pp. 66-73.
- Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe. (2008). <https://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm>
- Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. (2018). *Integración y Conocimiento*, 7(2). <http://cres2018.unaj.edu.ar/documentos/>
- Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias. (2013). *Anuario de Estadísticas Universitarias - Argentina 2013*.
- (2018). Síntesis de información. Estadísticas Universitarias 2017 - 2018.
- (2019). Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019.
- Ezcurra, A. M. (2013). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lattuada, Mario (2017). Deserción y retención en las unidades académicas de educación superior. Una aproximación a las causas, instrumentos y estrategias que contribuyen a conocer y morigerar su impacto. *Debate Universitario*, 10, pp. 100-113.
- Lucardi, Anabella, and Alejandro Piqué. (2019). *Políticas públicas y democratización universitaria*. Undav.
- Levy, E. (2012). *Desafíos políticos de la educación de jóvenes y adultos: articulaciones posibles con la formación de trabajadores*. En F. Finnegan (Ed.), *Educación de jóvenes y adultos: políticas, instituciones y prácticas*. Aiqué Grupo.
- Ley nacional de Educación Superior 24.521. (1995). <http://www.coneau.edu.ar/archivos/447.pdf>

- Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior Ley 27204/2015. (2015). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>
- Ley Universitaria 20564/1974.
<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002644.pdf>
- Morgade, G. (2018, mayo). Las universidades públicas como territorio del patriarcado. *Política Universitaria*, 5, pp. 32-43.
- Morresi, S. D. y Marquina, M. (2016). *Universidad y equidad. Apuntes de investigación sobre políticas universitarias en la Argentina contemporánea*. En E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello, y R. Leticia (Eds.), *Hombres de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica* (pp. 149-168). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rama, C. (2008). Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior. *Revista Diálogo Educativo*, 8(24), pp. 341-355.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía y política de la universidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Bionotas

Ernesto Villanueva. Licenciado en Sociología, se especializa en temas de educación superior, políticas universitarias y acreditación y evaluación de la calidad de la educación universitaria. Durante varios periodos presidió la CONEAU, fue director del CONICET y ha tenido a su cargo el rectorado de la UBA. Actualmente, es Rector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Correo electrónico: rectorado@unaj.edu.ar

Aritz Recalde. Sociólogo (UNLP), magister en Gobierno y Desarrollo (UNSAM) y Doctor en comunicación (UNLP). Docente universitario de la UNAJ y la UNLa y actualmente Secretario de Investigación y Posgrado de esta última institución. Se especializa en temas de historia de la Educación Superior. Publicó, entre otros libros, *Intelectuales, peronismo y universidad* (2016) y en co-autoría con Ernesto Villanueva, *Los Cuatro Peronismos Universitarios* (2020).

Correo electrónico: aritzr@yahoo.com.ar

Julián Dércoli. Licenciado en Historia (UBA) y docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Autor del libro *La Política Universitaria del Primer Peronismo* y de numerosas publicaciones relativas a la historia de la universidad y a las discusiones que la atravesaron los últimos años. Actualmente, se desempeña como becario del CONICET con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Correo electrónico: jdercoli@unaj.edu.ar