

LEGADOS  
CLACSO

# PENSAR LA UNIVERSIDAD

Instituciones, actores y utopía

Textos reunidos de Pedro Krotsch (1993-2009)



# **PENSAR LA UNIVERSIDAD**

## **Instituciones, actores y utopía**

Textos reunidos  
de **Pedro Krotsch**  
(1993-2009)

Pensar la universidad : instituciones, actores y utopía /  
Pedro Krotsch ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Legados)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-907-4

1. Educación Superior. 2. Universidades. I. Krotsch,  
Pedro

CDD 378.001

---

DESCRIPTORES CLACSO:

Educación superior / Universidad / Sistema  
universitario / Institución / Actores sociales

---

Corrección: Eugenia Cervio

Diagramación: Eleonora Silva

Diseño de tapa: Alejandro Barba Gordon

# PENSAR LA UNIVERSIDAD

**Instituciones, actores y utopía**

---

Textos reunidos  
de **Pedro Krotsch**  
(1993-2009)

LEGADOS  
CLACSO



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL

 **CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*Pensar la universidad. Instituciones, actores y utopía. Textos reunidos de Pedro Krotzsch (1993-2009)* (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2024).

ISBN 978-987-813-907-4



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> |

<[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>



Suecia

Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

## Índice

Pedro Krotsch: legado y relecturas 13  
*Sylvie Didou Aupetit*

Estudio preliminar. Pensar la universidad  
para anunciar un futuro posible 19  
*Daniela Atairo, Antonio Camou, Marcelo Prati,  
Lucía Trotta y Sebastián Varela*

### **Sobre la construcción de un campo de investigación sobre la universidad**

Los estudios sobre la educación superior. Una reflexión  
desde Argentina y América Latina 55

Los estudios sobre la universidad. Autorreflexividad  
y autonomía 93

### **Sobre la expansión, diferenciación y complejización del sistema universitario argentino**

El posgrado en la Argentina. Una historia de  
discontinuidad y fragmentación 111

El peso de la tradición y las recientes tendencias  
de privatización en la universidad argentina.  
Hacia una relación público-privado 139

La expansión de la oferta y las condiciones  
institucionales para el aseguramiento de la calidad 169

El falso encanto de los títulos universitarios  
y su aparente riqueza disciplinar. La oferta académica  
de la región metropolitana 181

### **Sobre el gobierno del sistema universitario y de las universidades**

La universidad argentina en transición.  
¿Del Estado al mercado? 215

Organización, gobierno y evaluación universitaria 253

Lo político y lo partidario en el gobierno  
de la universidad argentina. Entrevista a Pedro Krotsch 299

Gobierno de la educación superior en Argentina.  
La política pública en la coyuntura 311

El proceso de formación e implementación de las  
políticas de evaluación de la calidad en la Argentina 351

De la simultaneidad e interacción en los procesos  
de construcción de la evaluación institucional.  
El caso de la UNICEN 389



## **Sobre los actores y la universidad como intelectual colectivo**

Pensadores y forjadores de universidades creadas a partir de la colonia. Argentina 437

Los universitarios como actores de reformas en América Latina. ¿Han muerto los movimientos estudiantiles? 501

El Estatuto Universitario: miradas del pasado y dilemas del presente. Hacia una reflexión político-académica sobre el futuro de la Universidad de Buenos Aires 535

## **Sobre las relaciones entre la universidad, el mercado y el sistema productivo**

Universidad y sistemas productivos. Autonomía 549

Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. Reflexiones sobre las orientaciones globales y la experiencia particular de la Universidad de Buenos Aires 573

La universidad en el proceso de integración regional. El caso del Mercosur 629

La universidad frente a los desafíos de la imprevisibilidad y la integración social 669

Hay obstáculos en el diálogo entre la universidad y el sistema productivo 703

Sobre los autores y autoras 719



*Entre sus proyectos, Pedro Krotsch se planteaba organizar una compilación con algunas de sus publicaciones sobre universidad. Armó un índice y me pidió que lo ayudara a ordenar los archivos y a cotejar el solapamiento de apartados. Así fue como ese material quedó en mi computadora luego de su partida y lo que comenzó como una simple tarea de asistencia derivó en una gran responsabilidad. Pasaron más de quince años. El tiempo transcurrido, que por momentos hizo que este legado se sintiera como una deuda pendiente, fue también y sin embargo el guardián de un cuidadoso proceso de salvaguarda y edición de su obra.*

*El índice de este libro es más amplio que el original. Consideré que era importante que esta compilación incluyera los diversos géneros textuales explorados por su autor: los artículos que presentaron resultados de investigaciones, aquellos que pueden leerse más en clave de ensayo, así como también sus intervenciones en público. Cada uno de estos textos asume su particularidad y es justamente en esa diversidad donde es posible captar el pensamiento de Pedro. Todos los textos que forman esta obra se presentan aquí tal como fueron publicados originalmente, excepto por un caso en el cual consideramos que la corrección de estilo de la publicación inédita había modificado su escritura y buscamos recuperar de los originales el estilo del autor. Además, se indica, en la medida en que la indagación lo permitió, la publicación en versiones anteriores o posteriores.*

**Daniela Atairo**

5 de noviembre de 2024



## Pedro Krotsch: legado y relecturas

*Sylvie Didou Aupetit*

Uno no olvida cuándo, dónde y en qué circunstancias conoció una persona importante en su historia personal. Coincidió con Pedro Krotsch, primero, en México en una mesa redonda organizada por el entonces llamado Centro de Estudios sobre la Universidad [CESU] de la UNAM. Los participantes habíamos sido invitados a discutir los esquemas del aseguramiento de calidad, conducción a distancia y financiamiento de proyectos, todavía en ciernes, y su alcance transformativo en la gobernanza de los sistemas de educación superior en América Latina. Pedro habló de la experiencia en Argentina. Volví a encontrarlo, meses después, en Buenos Aires, durante un seminario “*argenmex*” en la Universidad de Buenos Aires sobre planeación, evaluación y pago de incentivos a los académicos: allí, Pedro evocó, además de las remembranzas nostálgicas de sus mocedades juveniles, las dificultades del “retorno”. Con amigos argentinos que eligieron quedarse en México, el país refugio de todos ellos durante la dictadura, debatió acaloradamente sobre las diferencias y convergencias de las universidades en Argentina y en México.

En los siguientes años, persistimos, en un modo más pausado, en sostener las conversaciones iniciadas en aquellos eventos, pero truncadas por el entrecruzamiento de posiciones álgidas sobre las

orientaciones y los efectos probables de reformas educativas, paralelas a escala regional. Buscábamos menos identificar lo similar que lo distinto. Nos interesaba más distinguir que comparar.

La última vez que departí con él, en su departamento de la esquina de Pueyrredón, hacía caso omiso de sus quebrantos de salud. Releía y editaba el último número de la revista *Pensamiento Universitario*, publicado bajo su dirección. Discutimos las limitaciones de una internacionalización proactiva, impulsada por funcionarios. Eso opacaba la persistencia de intercambios disciplinarios y desterritorializados, alternos a los oficiales y tradicionales en la congregación científica. Los reducía a medidas, principalmente al número de convenios y de estudiantes en movilidad saliente. Esas limitaciones no daban cuenta de la morfología compleja del fenómeno. Conforme con una voluntad político-burocrática de domesticar lo indefinido, simplificaban a ultranza un fenómeno de múltiples dimensiones. Privilegiaban perspectivas, desvinculadas de las fuerzas estructurales que favorecían determinadas cooperaciones y distorsionaban colaboraciones solidarias, en pro del auge del mercado y de lo que empezaba a ser teorizado como el neocolonialismo.

El libro-homenaje que me toca prologar, a 15 años de la muerte de Pedro, es, además de un ejercicio, algo doloroso, de remembranza, uno de lectura a posteriori. Las aportaciones que sus discípulos seleccionaron comprueban las incesantes reinterpretaciones de cualquier texto. Evidencian cuáles preocupaciones respecto de los modos de conducción, de los recursos y del papel de la educación superior en las sociedades son crónicas en América Latina. Revelan, asimismo, los abordajes actuales de cuestiones que, por lo menos en su enunciación, siguen siendo las mismas. Por ejemplo, el fomento de la equidad continúa presente en la agenda regional. Pero, a diferencia de lo que ocurría en

los tiempos de Pedro donde todavía predominaba el concepto de clase social, los esfuerzos están hoy enfocados a incluir grupos vulnerables (poblaciones afrodescendientes e indígenas o victimizadas por sus condiciones demográficas o residenciales) más que a redistribuir oportunidades a grupos amplios, en precariedad o situación de pobreza.

El índice de ese libro deja vislumbrar, finalmente, los intereses en un tema explorado por Pedro, el de la imprevisibilidad que ha devenido central en coyunturas mundiales y nacionales altamente complejas y ante los efectos perversos de las políticas públicas de los pasados 40 años. Esos están, hoy, más cuestionados que nunca en un contexto en el que el futuro es incierto. Eso lleva a sugerir releer los textos de Pedro Krotsch, en el prisma de nuestros presentes. El hacerlo nos indica, *en creux*, mutaciones y continuidades, lo que preocupaba y todavía preocupa versus cuestiones contemporáneas: esas no son solo de orden tecnológico (inteligencia artificial o virtualización del suministro) sino sociológico: destacan entre los tópicos a atender el manejo de coordenadas como las pandemias, la violencia social o los conflictos armados, las incidencias del tiempo y del espacio en los procesos de enseñanza e investigación o la difracción de conceptos unitarios en múltiples subcategorías, por ejemplo, los de juventud y de pertinencia.

En un contexto dominado por una alteración de los soportes y modos de enseñanza y por sus incidencias en la condición estudiantil, por la reconfiguración de la profesión académica y por la revisión del lugar ocupado por la educación superior en las aspiraciones de la población, es preciso reconsiderar de nueva cuenta los análisis de Pedro sobre quiénes detentan poder y quiénes ejercen un papel regulador o (des)estabilizador en las instituciones y organizaciones. Estamos inmersos en crisis y confrontados con

una reingeniería aleatoria pero obligada de los acuerdos que, tradicionalmente, garantizaban la continuidad de la vida democrática. Las decisiones gubernamentales, la participación ciudadana, la resiliencia de los sujetos y sus formas asociativas se transforman por ende en objetos a indagar, de suma importancia.

En un momento en el que campean visiones catastrofistas e interpretaciones ideológicas del porvenir, a la luz de experiencias recientes y sin menoscabo de las discordias generadas en torno a esas, conviene finalmente reflexionar sobre transformaciones, todavía impensadas hace dos o tres décadas. Es preciso monitorear los efectos de la Universidad “de todos los saberes y de todas las edades”, con vocación humanista integral, basada en valores de no-discriminación, justicia social, refundación de las elites y redescubrimiento de lo “endógeno”. Lo es reexaminar temas sociológicos convencionales, entre ellos las alianzas, movilizaciones y confrontaciones, con sus condicionantes, en escalas locales. No está por demás, con ese enfoque, reemprender la lectura de autores que exploraron su génesis y sus desenlaces, negociados o represivos.

La educación superior está ante encrucijadas, relativas a la pérdida de eficacia y legitimidad de las políticas implementadas desde los noventa del siglo pasado para mejorar, racionalizar y transparentar el funcionamiento de los sistemas educativos y científicos y de las muy diversas IES que lo integran. Ante ello, varios gobiernos, sean de derecha o de izquierda, conminaron a las autoridades sectoriales a reestructurar sus dispositivos de gestión y control. En el mejor de los casos, desgraciadamente infrecuentes, invitaron a remover las trabas burocráticas que obstaculizan una vida académica, autónoma y creativa. Los resultados no fueron convincentes. La desaparición de lo “común” en las relaciones jerárquicas e intersectoriales y las disrupciones



en los equilibrios internos entre actores requieren urgentemente ser analizadas en forma sistemática. Ojalá se busque inspiración en experiencias pasadas y se redescubra la vigencia de escritos producidos por quienes exploraron esas líneas de indagación, como Pedro Krotsch, hace ya varias décadas.

Cinvestav-DIE, agosto de 2024.



## **Estudio preliminar\***

### **Pensar la universidad para anunciar un futuro posible**

*Daniela Atairo, Antonio Camou, Marcelo Prati,*

*Lucía Trotta y Sebastián Varela*

GRUPO K

Por casi cuatro décadas hemos sido testigos del dinámico desenvolvimiento y la paciente consolidación del campo de estudios sobre educación superior en América Latina y el Caribe. En ese marco, la labor político-institucional y la producción académica de Pedro Krotsch (1942-2009) ocupan un lugar de significativa relevancia, tanto en la Argentina como en otros países de la región. En este sentido, los trabajos aquí compilados –muchos de ellos devenidos ya en “clásicos”– dan cuenta de su valioso aporte para pensar la universidad argentina y latinoamericana, a la vez que constituyen hitos insoslayables en la construcción de dicho campo.

Pero, más aún, nos permiten recuperar claves de lectura para interpelar la realidad actual de nuestras instituciones universitarias. Esas claves se encuentran en un pensamiento crítico y plural que recorre los textos reunidos y que invitan a una forma de vincularse, de habitar las instituciones y a actualizar dicha premisa en tiempo presente. Estamos convencidos que la lectura integral

---

\* En estas páginas retomamos algunas ideas y argumentos aparecidos en “*Pensamiento Universitario: entre la memoria y la utopía*” (Camou, 2009); “El pensamiento universitario de Pedro Krotsch: de ayer a hoy” (Atairo y Camou, 2021); “Pedro Krotsch” (Atairo y Trotta, 2024).

de su obra ayudará a anunciar otros futuros posibles. Ese es uno de los sentidos más hondos respecto de la apuesta que conlleva la reflexión sobre la universidad y lxs universitarixs, sobre nosotrxs mismxs.

## **La universidad como objeto de estudio**

Pedro Krotsch se graduó como sociólogo en 1968 y su compromiso político lo llevó a ocupar, entre 1973 y 1975, la Dirección Nacional de Educación Técnica Agropecuaria en el Ministerio de Educación, en la que puso en marcha una gestión orientada por las ideas del pedagogo brasileño Paulo Freire. Amenazado por la Triple A se exilió con su familia en Brasil y posteriormente en México, donde realizó sus estudios de posgrado con la Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], y desarrolló investigaciones vinculadas a la problemática agraria y a las condiciones de vida de las comunidades indígenas-campesinas.

Desde que regresó al país, con la democracia, combinó el desarrollo de su obra académica con diferentes e importantes responsabilidades institucionales en el ámbito universitario. Solía decir que la universidad era “un tema con el que valía la pena comprometerse” y en intervenciones o entrevistas –que forman parte de esta compilación– contaba sobre sus búsquedas intelectuales y políticas. Su interés por la universidad como objeto de estudio tiene que ver con preguntas que se hacía desde México sobre el porqué de la “decadencia” de la Argentina. En este sentido, se preguntaba por el rol de la Iglesia y “el control y hegemonía cultural y moral que tuvo sobre la Argentina desde un talante antimoderno y antiilustrado basado en la persecución de todo lo que de alguna manera podría vincularse al liberalismo o

marxismo, en el cual por cierto el integrista católico tuvo un papel fundamental” (p. 536).<sup>1</sup> Es así que publica una serie de artículos<sup>2</sup> producto de investigaciones realizadas entre 1985-1987 inscrites en el CONICET, sobre Política Educativa y Régimen Político en Argentina (1966-1973) y sobre la Iglesia Católica y la Política Educativa en Argentina, por lo que su obra no se reduce a los textos reunidos en esta compilación. Esas investigaciones le permiten dimensionar que

las universidades, la cultura y la ciencia desde esta perspectiva político-cultural fueron durante décadas objeto de persecución y sospecha, como bien sabemos. Vinculado siempre a la inquietud por las instituciones, consideré luego que la universidad era un ámbito más vital e interesante de abordar como objeto de estudio, pero siempre desde esa pregunta inicial relacionada con la decadencia institucional, cultural y científica de nuestro país. Cuestión que desde el punto de vista comparado, incluso dentro del ámbito latinoamericano, es evidente si pensamos en la evolución en materia de ciencia y desarrollo universitario. De ahí el interés por la memoria, los actores, la historia y el futuro de la institución universitaria. (p. 536)

Con estas inquietudes adopta la premisa de “Objetivar al sujeto objetivante” de Pierre Bourdieu (1993) para promover el estudio

---

1 La numeración de páginas de las citas de Krostch en este estudio preliminar corresponde a su ubicación en la presente compilación.

2 “Políticas Educativas y poder social en dos tipos de regímenes políticos: hipótesis acerca del papel de la Iglesia Católica argentina” (Krotsch, 1990); “Iglesia, educación y Congreso Pedagógico Nacional” (Krotsch, 1988).

de aquellas instituciones que, como sujeto, se dedican a objetivar la realidad natural y social a través de la investigación, así como a formar sujetos capaces de analizarla y transformarla: las universidades y los sistemas de educación superior que estas conforman. Pero cabe señalar que la producción académica de Pedro siempre estuvo acompañada por la preocupación por establecer puentes de diálogo entre la producción de conocimientos y la toma de decisiones en el campo de las políticas universitarias. Esta cierta vuelta de tuerca sobre la clásica divisa bourdieuana marcó estratégicamente su proyecto político-intelectual. En tal sentido, la idea de producir conocimientos desde la universidad sobre la universidad, para que los universitarios participen activamente en la orientación del cambio universitario, se funda en una concepción de autonomía más productiva que restrictiva, superadora de las limitaciones de una visión pensada exclusivamente como no-injerencia del Estado.

Su compromiso con la universidad se concretaba en sus habituales peregrinajes como docente de posgrado, sus curiosidades de investigador o alguna tarea puntual de asesoría o apoyo a actividades gremiales de docentes y no docentes; en todos lados inspiraba investigaciones, despertaba curiosidades o entusiasmaaba tesis. Haciendo una cuenta rápida, Pedro debía conocer todas y cada una de las universidades del país: de San Luis a la Patagonia Austral, de Litoral a Quilmes, de Comahue a Tandil, de Córdoba a Mar del Plata, de Tucumán a Lanús. Por lo tanto, sin ánimo de “tironear” de Pedro, que pertenece un poco a todas las universidades nacionales, y desde ya a la Universidad de Buenos Aires en donde se formó y enseñó, queremos señalar que eligió para sede de sus actividades de investigación a la Universidad Nacional de La Plata. Se sentía especialmente atraído por esta institución, porque le permitía recuperar algo de su espíritu

fundacional. Volvía una y otra vez al pensamiento de Joaquín V. González, a esa lejana impronta científica, experimental, innovadora, que comprensiblemente despertaba en él jirones de recuerdos de lo que tal vez había sido la universidad argentina de los años sesenta, en la que se había formado; y quizá también encendía destellos de sentido en favor de cierto concepto de universidad humboldtiana, ya como categoría histórica, ya como ideal regulativo, sobre cuyo pensamiento merodeaba con frecuencia. Tal vez por esas inspiradoras resonancias Pedro decidió que uno de sus libros más queridos, *La universidad cautiva*, tuviera la siguiente dedicatoria: “a la Universidad Nacional de La Plata, cuya historia estimuló nuestras reflexiones” (Krotsch, 2002, p. 11).

En 1998 fue invitado por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, cuya currícula estaba en plena formación, para hacerse cargo de un taller de investigación anual sobre Sociología de la Educación. Allí, comenzó a impartir regularmente un Seminario-Taller de investigación, una modalidad novedosa que conjugaba instancias de presentación y discusión bibliográfica con otras de aproximación a tareas de investigación, donde comenzaron a tomar cada vez más presencia los temas de universidad. Dirigió tesinas de licenciatura, becarios y tesis de posgrado, lideró varios proyectos de investigación referidos a la problemática de las políticas de evaluación en el ámbito universitario, publicó varios libros, y coordinó jornadas, seminarios y coloquios, con invitados nacionales y extranjeros. En 1999 radicó en el Departamento un proyecto de investigación sobre las relaciones entre el Estado y la universidad que terminó siendo un verdadero programa, y en torno al cual se conformó un grupo de profesores-investigadores, graduados y estudiantes con diferente formación disciplinar, y de distintas pertenencias institucionales, pero con preocupaciones comunes:

estudiar la universidad como actor y como institución compleja, como sujeto de cambios y objeto de políticas, como problema de investigación y como espacio de producción crítica de saberes y visiones. Esta presentación de su obra está escrita de manera colectiva por un grupo de colegas que nos consideramos discípulos de Pedro en la Universidad Nacional de La Plata: el *grupo K*.

### **Mirada krotschiana**

Creemos que las diferentes contribuciones que se compilan en este libro están unidas por una serie de polaridades conceptuales que le otorgan coherencia estratégica y sugerente vigor. En tal sentido, lejos de fijar su pensamiento sobre la base de dicotomías rígidas, de fórmulas alternativas o excluyentes, nuestro autor tiende a pensar la educación superior desde un cierto equilibrio dinámico, una cierta conflictividad productiva entre regulación estatal y autonomía institucional, entre política y ciencia, entre pasado y presente, entre contexto local y desafíos internacionales, entre el caso específico y las tendencias generales. Ese abigarrado haz de vectores de análisis posibilita que sus aportes empíricos, aunque ligados a un contexto sociohistórico preciso, mantengan una provocativa capacidad de dialogar con investigaciones conjugadas en tiempo presente, así como con buena parte de la agenda actual de políticas públicas universitarias de la región. En particular, destacamos la originalidad de una cierta estrategia heurística que puede ser resumida –sin la pretensión de ser exhaustivos– en tres ejes principales que atraviesan los diversos focos investigativos de su obra, y donde se pone de manifiesto el potencial creativo de esas tensiones para pensar e intervenir en el campo de la educación superior.



El primer eje se refiere a la necesidad de construir puentes de diálogo teóricos y disciplinarios entre líneas de indagación sobre los problemas de educación superior que –en muchas producciones– suelen avanzar de manera aislada, con escasas zonas de comunicación entre sí. Más allá de las etiquetas con las que pueden ser nombradas estas miradas, en un caso nos encontramos con estudios centrados en el balance estratégico entre cooperación y conflicto en la apropiación de recursos escasos, o con el papel de los marcos institucionales para procesar esas disputas; en otras investigaciones, en cambio, se pone el acento en la trama interpretativa de las interacciones cotidianas, la perspectiva reflexiva de los actores sobre sus propias acciones, o el lugar que ocupan los antagonismos en la construcción de las identidades y posiciones del sujeto que se articulan en el espacio universitario. Sin caer en ninguna forma de ingenua propuesta ecléctica, u optar por un enfoque excluyente, a juicio de Pedro era clara la necesidad de construir una nueva articulación teórica para pensar los problemas universitarios que permitiera trascender el síndrome de las “mesas separadas”, para utilizar la conocida imagen de Gabriel Almond (1988). Un buen ejemplo de esta preocupación se hace patente al recorrer las páginas de su libro *Educación superior y reformas comparadas*, en el que se pone de manifiesto la necesidad de integrar críticamente una perspectiva “internalista” sobre las instituciones universitarias, como la de Burton Clark, con una mirada “externalista” como la representada por Pierre Bourdieu, a efectos de elaborar un nuevo modelo teórico sobre la “función y misión de la universidad” (Krotsch, 2001). Pero si esta preocupación se daba en el plano de la elaboración teórica, no era menos significativa su voluntad de construir un diálogo interdisciplinario a efectos de “afrontar la articulación de miradas y

visiones, epistemológica y culturalmente diversas” para el estudio de la educación superior (Krotsch, 2002, p.12).

El segundo eje se refiere a los modos de apropiación del pasado en el presente: una manera de leer el acontecimiento, el cambio rápido, la alteración fugitiva, como proceso histórico, como red de relaciones y conflictos estructurales que vinculaban, pero también moldeaban, a los actores, sus memorias, sus imaginarios, sus proyectos y sus prácticas. Esa centralidad de los conflictos estructurales, históricamente constituidos, lo hacía una y otra vez recorrer la tensión entre pasado y presente a la hora de entender la problemática universitaria argentina. De allí su invitación reiterada a ahondar en los legados históricos, las marcas y los horizontes que tramaban la lógica profunda del mundo universitario. Por eso la historia institucional para Pedro no solamente era una herramienta de comprensión, sino parte también de un cierto cometido deconstructivo y una palanca de transformación: allí donde la historia y la memoria entraban críticamente en resonancia, se angostaba la pátina tranquilizadora de la consigna fácil, y se abrían nuevos campos de posibilidad para los actores. En este sentido, evalúa las realidades universitarias, las cuales analiza con rigor, pero sin por eso tomarlas como inmutables, como lo único posible. Con los aportes de ese saber, entonces, podía emerger también una nueva actitud reflexiva, aunque no estática o meramente contemplativa, donde los contendientes aprendieran del camino que los había llevado hasta allí, y quizá también pudieran apostar por nuevos rumbos, por otros proyectos, por otras luchas. Tal vez en este eje se encuentre cifrado uno de los modos originales en que Pedro interpelaba, y se veía interpelado, por el “espíritu” y los “principios” de la Reforma de 1918.

El tercer eje de interpretación, quizá el más destacado por sus colegas y que especialmente les otorga una duradera actualidad a

sus contribuciones, se refiere a una cierta mirada política sobre la relación compleja entre Estado, actores e instituciones universitarias. Esa lectura política recorre su obra desde sus primeras contribuciones hasta las últimas, y también acompaña su desplazamiento por los distintos niveles de análisis en torno a la problemática universitaria: desde el plano más agregado del sistema de educación superior hasta la vida interna de las instituciones universitarias. Propone así una perspectiva que hace hincapié sobre los modos de construcción, distribución y ejercicio de las relaciones entre poder y saber, y que nos sigue ofreciendo un fértil abanico de preguntas, conjeturas y sospechas para comprender los problemas de la educación superior en América Latina en la actualidad.

En la conjunción de estos aportes es posible percibir una cierta “mirada krotschiana” centrada en el conflicto, el rol de los actores, la fuerza de la historia en la configuración del presente institucional, los procesos de cambio y de resistencia a la innovación; una mirada que le otorga un lugar a las contradicciones, a los interrogantes sobre lo no previsto, y por esa vía restituye la actualidad de “lo social” en contrapunto con su densidad histórica, recuperando en clave utópica qué significa “pensar la universidad” para poder transformarla.

### **Pensamiento(s) universitario(s)**

Los textos aquí reunidos se organizan en secciones sobre los núcleos temáticos que aparecen como preocupaciones persistentes a lo largo de su obra: la construcción de un campo de estudios sobre la universidad; la expansión, diferenciación y complejización de los sistemas universitarios en general y el argentino en particular; las instituciones y la dimensión del gobierno universitario;

la centralidad de los actores y, por último, el vínculo entre universidad y sociedad que deja entrever la preocupación por pensar a esta en un proyecto más amplio de desarrollo social.

Si bien hemos señalado la existencia, en el conjunto de la obra de nuestro autor, de continuidades conceptuales y temáticas, de focos de análisis y ejes persistentes, no carece de interés ensayar también una lectura diacrónica de sus producciones. Sus primeros textos que abordan de lleno la problemática de la educación superior se comprenden mejor sobre el telón de fondo de la agenda universitaria que comenzó a instalarse en la región, con fuerza desigual pero sostenida, a partir de los años noventa del siglo pasado. Como es sabido, nos encontramos desde entonces con una batería de dispositivos ligados centralmente al vector de la evaluación y con un conjunto de esquemas de financiamiento condicionado, como mecanismos maestros utilizados por el Estado para llevar adelante un amplio paquete de reformas. En gran medida, estas iniciativas de políticas han estado animadas por una lógica de mercado, donde prima el valor de la competencia y la educación es considerada un servicio con un precio que debe ser pagado por los usuarios. Estos procesos de reformas fueron muy tempranamente criticados por Pedro por desconocer la especificidad de las actividades académicas en general, y de la producción de conocimiento en particular; en otros términos, por tratar a la universidad como una organización más, descuidando su carácter de institución axial de la modernidad. Cabe señalar, no obstante, que esta mirada crítica no hará a nuestro autor ser condescendiente con las universidades, en tanto estas fuesen cooptadas por otras corporaciones, además de por el mercado: la autonomía de la universidad y de la ciencia son concebidas como el modo de ejercer su responsabilidad ante la sociedad, no como un privilegio sectorial.

Pasados los años, y ya entrado el siglo XXI, la fuerte conflictividad entre el gobierno y las universidades fue menguando, y las aristas más disruptivas de las reformas de los noventa van a ser pulidas, como resultado de un mutuo aprendizaje, y de mutuos acomodamientos y adaptaciones, tanto por parte del Estado como de las instituciones universitarias. Y este cambio en la situación a analizar, pensamos, es acompañado por ciertas modulaciones en la obra de Pedro. Tentativamente, varios factores podrían dar cuenta de estas diferencias de tono, que no socavan la unidad profunda de la obra. Por una parte, la ya citada modificación de la propia realidad universitaria. Por otra, la ampliación progresiva de la perspectiva krotschiana, como resultado de dirigir y participar en investigaciones empíricas, así como del dictado de cursos de posgrado, que involucraban universidades ubicadas en puntos muy distintos del país, y con características institucionales muy diversas. Y por último, por su participación extendida en ámbitos diversos de la gestión universitaria, que lo harán especialmente perceptivo de las dificultades para impulsar el cambio en la educación superior, tanto desde la cúspide como desde la base del sistema, aún en épocas en las que las universidades ya no necesitaban estar a la defensiva, como ocurriera en la década anterior.

### ***Sobre la construcción de un campo de investigación sobre la universidad***

El campo de estudios sobre educación superior en América Latina emergió como parte de un proceso endógeno asociado a la intensa diferenciación de las ciencias sociales desde la recuperación democrática. Así como también por una reforma exógena impulsada desde la “cúspide” del sistema, por lo que la agenda de

investigación se constituyó, en gran parte, en línea con el análisis de los cambios producidos en la esfera estatal y la orientación de las políticas universitarias. En este proceso Pedro fue un “constructor de instituciones” en el campo de la educación superior: fundó la revista *Pensamiento Universitario* en 1993, pionera en los estudios sobre educación superior en la Argentina, con un carácter independiente y plural, y los costos materiales y humanos que ello implica. Y fue impulsor, a partir de 1995, de los *Encuentros Nacionales “La Universidad como Objeto de Investigación”*, eventos de referencia nacional e internacional en el campo de la educación superior que se han organizado desde aquella época con diferentes grados de sistematicidad temporal. Desde aquellas primeras ediciones a las últimas, estos encuentros han reunido centenares de especialistas y actores universitarios para la reflexión conjunta sobre la problemática universitaria en nuestro país y en América Latina. De este modo, al despuntar los primeros años de la década de los noventa, puso en marcha un programa intelectual estimulante e innovador.

Los dos capítulos que forman parte de la primera sección también pueden ser leídos como dispositivos que construyeron el campo de estudios sobre la universidad en tanto diagnóstico y reflexiones sobre su constitución y sobre cómo fortalecer su desarrollo. Es decir que Pedro no solo creaba dispositivos sino discursos sobre hacia dónde ir, tomando posición sobre tensiones y debates sobre los cuales la conformación del campo de estudios debía transcurrir. Por ejemplo, consideraba que el campo debía apoyarse en el desarrollo disciplinar –materia prima con la que trabajan los universitarios–, aunque no debía descuidarse que en su agenda estén presentes los problemas sobre la propia universidad para pensar en su transformación. En el primer capítulo publicado en el año 2002, el autor se pregunta sobre la existencia de

un campo de investigación sobre la universidad en América Latina, para luego responder a la misma pregunta de manera situada para Argentina. Identifica su emergencia en 1985, cuando se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscrita en las tradiciones de la investigación social, señalando a los pioneros, así como también a las agencias y agentes y sus posiciones en el campo de estudios sobre la universidad. La evaluación que se hacía para ese entonces era de una “rápida y creciente institucionalización”, pero también se señalaba que el “crecimiento cuantitativo y diversificado institucionalmente, se ha sustentado hasta el momento en el aislamiento y la fragmentación de las actividades”. Para ello, el autor proponía “construir puentes que permitan formalizar las disputas y construir regiones, espacios y referentes discursivos relativamente compartidos”. En el segundo texto, en una exposición en una conferencia siete años después, sostenía que era posible observar una expansión muy significativa en la investigación sobre la universidad en la Argentina, evaluaba que era una situación realmente muy próspera aunque desorganizada y para ello proponía “articular redes entre disciplinas y cruzarlas con núcleos problemáticos”. Y con esto invitaba a los presentes entonces, y nos invita aún hoy, a colaborar en la construcción de un campo de investigación sobre la universidad.

### ***Sobre la expansión, diferenciación y complejización del sistema universitario argentino***

Los temas de los capítulos incluidos en esta sección abordan características estructurales del sistema universitario argentino, tales como la oferta de carreras de posgrado, la expansión de sedes o extensiones extraáulicas de las universidades existentes, o

el crecimiento de la oferta de títulos de grado. Estas cuestiones son contextualizadas históricamente, y analizadas recurriendo a diferentes fuentes de información, centralmente datos estadísticos y análisis de normativa, desde un enfoque que enfatiza el creciente papel del mercado, así como el rol de la evaluación, en la conformación del denominado “Estado evaluador”. Si bien los temas mencionados atraviesan los cuatro capítulos, es posible trazar una línea divisoria entre ellos.

Los dos primeros capítulos, escritos en 1996 y 1997, corresponden a los inicios de la implementación de un conjunto de variadas y novedosas (y agresivas, en palabras del autor) políticas hacia las universidades desarrolladas a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] en 1993, que modificarían profundamente el panorama universitario argentino, en el marco del apoyo financiero y los lineamientos doctrinarios del Banco Mundial, los cuales serían pragmáticamente adoptados por las autoridades gubernamentales, mediante negociaciones que tomaran en cuenta los intereses de actores universitarios relevantes. Ambos escritos comparten el foco en el análisis de la fuerte expansión del posgrado en Argentina, sobre todo en los años noventa, nivel que previamente presentaba un importante atraso en el contexto latinoamericano, sobre todo en comparación con países como Brasil, Chile o México. Esta expansión, analizada en conjunto con el desarrollo del sector privado universitario en Argentina a partir de 1955 y que se potencia también en los noventa, es ubicada en el contexto del creciente protagonismo del mercado, la adopción de la empresa como modelo de organización universitaria, y una firme tendencia a la privatización. Pero cabe destacar la advertencia que realiza el autor: términos como “mercado” y “privatización” adquieren un significado peculiar cuando se aplican a la educación superior. No se



trata de un cambio legal, de la enajenación de la propiedad estatal de las instituciones, sino de la adopción y fomento de comportamientos propios del sector privado en el ámbito estatal. En este sentido, el Estado evaluador presenta la paradoja de combinar un aparente retiro del Estado, con una creciente y activa intervención, que mediante el instrumento estratégico de la evaluación procurará fomentar el mercado y la competencia entre los actores y las instituciones universitarias, en pos de una racionalidad instrumental, signada por valores como la eficiencia y la eficacia.

Los otros dos capítulos, escritos aproximadamente una década después, en 2006 y 2009, corresponden a un momento en que las citadas transformaciones de la educación superior argentina están ya estabilizadas. Ambos trabajos están atravesados por un tema que es para el autor una preocupación: la enorme expansión de los títulos universitarios de grado en términos de una diversidad más formal que sustantiva, esto es, impulsada por la demanda de la matrícula, y no por el desarrollo del conocimiento disciplinar. En el primero de los trabajos, una exposición oral en un panel organizado por la SPU acerca de la creación de sedes o extensiones extraáulicas como alternativa a la creación de nuevas universidades, Pedro advierte sobre la necesidad de garantizar en las sedes (periferia), de la misma manera que en la universidad (centro) de la que dependen, condiciones institucionales inherentes a toda actividad universitaria: ciertos valores y una cultura institucional, instrumentos de gestión y gobierno con participación de la base, y medios idóneos para la enseñanza (profesores, contenidos, instalaciones). Cabe destacar aquí el uso del término “institución” en su sentido sociológico (un uso habitual en el autor), muchas veces solapado con el de “organización”, pero también distinguible: mientras la institución –un concepto general– comprende reglas, roles y significados, la organización

se refiere a las prácticas concretas de personas en interacción. En cuanto al segundo trabajo, resultado parcial de una investigación iniciada en 2004, el análisis se centra en la proliferación y diversidad de títulos en términos de sus denominaciones en las universidades de la región metropolitana. En la identificación de los factores que dan cuenta de tal proliferación reaparecen aquí temas presentes en los anteriores trabajos: un comportamiento orientado al mercado, tanto en el sector privado (impulsado por los aranceles) como en el sector público (impulsado por la negociación presupuestaria de las universidades), y, retomando una distinción del sociólogo norteamericano Burton Clark, un crecimiento adaptativo basado en la demanda de la matrícula, propio de una universidad profesionalista, en oposición a un (deseado por el autor) crecimiento sustantivo, basado en el desarrollo y la diferenciación de las disciplinas del conocimiento, propio de una universidad científica.

### ***Sobre el gobierno del sistema universitario y de las universidades***

Los capítulos incluidos en esta sección abordan el tema que ha ocupado la mayor atención de Pedro: el gobierno de las universidades argentinas en un contexto de emergencia del Estado evaluador en la región de América Latina. Los escritos fueron acompañando el proceso de diseño e implementación de la evaluación como dispositivo de conducción a distancia de las universidades.

Los primeros textos publicados combinaban una sistematización de bibliografía –internacional y regional– especializada y muy novedosa para estas latitudes con análisis e hipótesis, con un claro interés de intervenir en el profundo debate que se dio en nuestro país sobre la orientación que debía asumir la evaluación

de las universidades. Sus análisis captaron las tensiones que atravesaba el campo universitario y las posiciones que adoptaron sus actores, los cuales dirimieron la política en esos tiempos de redefiniciones de la relación entre Estado, mercado y sociedad. Su posición al respecto asumió un sentido productivo sobre la evaluación al considerar que era una instancia eficaz y provechosa para construir procedimientos ordenadores de referentes de las disputas institucionales que funcionan como “ejes de la resolución de conflictos” y “como horizonte para la construcción de consensos”. (p. 283).

Una articulación innovadora en su pensamiento fue vincular la problemática de la evaluación con los mecanismos de reproducción del gobierno universitario, tanto por su valor intrínseco como por las posibilidades de pensar la innovación a partir del estudio de los mecanismos de (re)producción del orden universitario. Pedro consideraba que la construcción del Estado evaluador en un sistema universitario, con una autonomía institucional producto de los principios reformistas, requería de un análisis del impacto en la distribución de la autoridad. De allí su interés por la complejización del gobierno del sistema universitario con la creación de nuevos órganos de “amortiguación”, que mediaban la relación del Estado y las universidades, cada vez más diversas en términos de perfiles. Con esto nos invitaba a indagar las consecuencias de la estratificación vertical y la conformación de un gobierno policéntrico en relación con el fortalecimiento de la base disciplinar e investigativa de la universidad. Más adelante Pedro postuló que “las universidades perdieron esa posibilidad de desarrollar una política de evaluación propia, pensada y desarrollada desde la base del sistema” (p. 299), advertencia que tempranamente había señalado al escribir que

al reducir las actividades de evaluación a las instancias superiores del sistema terminaría seguramente en un juego de simulaciones improductivas, solamente provechosas para aquellos cuya estrategia de reproducción no está apoyada en la producción del conocimiento, sino en las posibilidades que para la consecución de fines extrainstitucionales brinda el monopolio de premios y castigos. (Krotsch, 1994, p. 108)

Nuestro autor contribuyó con sus estudios a un mejor conocimiento sobre las políticas universitarias, con especial referencia a las de evaluación y acreditación, en el marco de las tensiones entre regulación estatal y autonomía universitaria. No solo sus estudios contribuyeron a comprender la conformación del Estado evaluador que redefinió las relaciones entre la esfera gubernamental y las universidades, sino los rasgos que adquirió en el contexto local dada la tradición de autonomía de las universidades argentinas. Asimismo, estudió las decisiones de política universitaria, los procesos de instrumentación y el impacto que tuvieron sobre el sistema en su conjunto. De manera particularmente insistente, estimulaba una línea de trabajo que priorizaba un abordaje centrado en el carácter interactivo y negociado de las políticas públicas y de los procesos sociales que caracterizan a la universidad. Así analizaba la construcción de la agenda y el papel de los organismos internacionales en sus definiciones, pero reconociendo la capacidad de negociación de los actores nacionales en la tramitación de dicha agenda. Se destacan la lectura aguda del articulado de la Ley de Educación Superior, especialmente aquellos aspectos que fortalecían y concentraban el poder en la “cúspide” del sistema y de las instituciones, y de las definiciones que promovían un borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado. Además, analizaba temporalmente el diseño

e implementación de las políticas postulando la “simultaneidad de soluciones, problemas y decisiones”, y evaluaba las funciones y estructuras que asumen estos organismos que se sumaban a los tradicionales órganos de coordinación del sistema. En este análisis, Pedro siempre observaba una perspectiva comparada que no dejaba de indagar las particularidades del caso nacional, en particular se destaca el análisis que realizó sobre la CONEAU. Los últimos textos están más enfocados en recuperar la complejidad de los procesos de implementación y focalizar sus pesquisas en la interacción conflictiva entre las políticas universitarias y su puesta en práctica en contextos institucionales específicos, inclinando la mirada hacia los procesos desencadenados en instituciones concretas. Estos estudios ambiciosos, que implicaron un trabajo de campo en cuatro universidades tradicionales, no siempre se lograron plasmar en publicaciones. El caso de la UNICEN fue muy estudiado, y en su análisis se pusieron a prueba la capacidad heurística de las categorías teóricas y las hipótesis, que se habían formulado de manera anticipada al trabajo sistémico de campo sobre las dinámicas institucionales que se generaron al interior de las universidades.

Sin perder de vista sus interrelaciones con el sistema y las políticas de regulación estatal, el gobierno interno de las universidades también fue objeto de estudio y reflexión, orientada a elucidar tanto los procesos de (re)producción del poder en las instituciones, como la movilización de los actores de la base como principal soporte de la autonomía universitaria. No solo era consciente de la necesidad de pensar de manera conjunta la matriz conceptual desde donde analizar los procesos de toma de decisiones, sino también problematizar los diseños institucionales concretos –las “fórmulas cristalizadas”– a través de las cuales se desenvuelven los procesos políticos, institucionales y técnicos

de toma de decisiones. En sus escritos, en diálogos con otros investigadores de la región, se observa una preocupación por encontrar un modelo con capacidad heurística para analizar la dinámica de gobierno de nuestras universidades con una fuerte tradición reformista de cogobierno tripartito. La sistematización de la bibliografía sobre diferentes modelos de toma de decisiones le permite postular que el modelo centrado en el conflicto era el más plausible para comprender la complejidad del proceso decisorio de las universidades argentinas, donde las decisiones resultaban de una combinación de intereses estamentales, académicos, profesionales, partidarios, etc.

La influencia de consideraciones político-partidarias y de grupos de interés no institucionales, en la elaboración de las estrategias de gobierno de la universidad, ha sido una dimensión analítica que incorporaba tanto en el análisis de las políticas públicas como de las institucionales. La fuerte incidencia de la política, en su conformación partidaria, se verifica tanto en la implementación “vertical” de políticas, como en la construcción “horizontal” de agrupamientos y consensos, especialmente donde los desarrollos disciplinarios no han permitido consolidar patrones de prestigio y consagración académicos. Desde este enfoque analítico planteaba un desafío necesario: “despartidizar para politizar” centrado en lograr una preocupación fuerte por los intereses de la *polis*, de la ciudadanía, porque “una universidad partidizada no genera confianza en la sociedad”.

### ***Sobre los actores y la universidad como intelectual colectivo***

En esta sección se reúnen tres trabajos de los años 2000 que abordan temas que a priori podrían resultar distantes: el movimiento estudiantil, los pensadores y forjadores de la historia de la

universidad argentina, y los distintos posicionamientos en la discusión sobre el Estatuto de la UBA en el año 2006. Sin embargo, se encuentran atravesados por un mismo conjunto de preocupaciones y, principalmente, una misma mirada que se va revelando a lo largo de los escritos y está presente en toda la obra de Pedro.

Esto es, ante una vasta tradición de pensar la universidad en clave conmemorativa y prescriptiva, que ha tendido a un análisis *descarnado* y *sin sujetos* de las instituciones y la política universitaria, Pedro opone una perspectiva que conjuga distintos elementos de la vida institucional, como la dimensión ideacional y la dimensión material de las instituciones, y la centralidad de los actores en dicho entramado. En este sentido, propone recuperar en la construcción de esa genealogía –parafraseando a Harold Perkin– no solo *lo que una universidad es sino también lo que los actores querrían que fuera*. En su intervención por la discusión del Estatuto decía:

Hablamos mucho de la universidad, hablamos mucho de la historia, hablamos mucho de la Reforma, decía, pero es muy poco lo que se lee, lo que se trabaja y sabe desde el punto de vista de los actores universitarios sobre la historia concreta de nuestras instituciones. (p. 535)

Y presentaba, así, parte nodal de su perspectiva para pensar la universidad, recuperando un conjunto de tensiones constitutivas de la matriz universitaria argentina para leer el presente y realizar una intervención política pensando en el futuro.

En el caso del trabajo sobre *pensadores y forjadores de la universidad argentina* advierte desde un comienzo que “relevar personajes claves de la historia puede deslizarse, en forma peligrosa, hacia una celebración que obture otras miradas más genealógicas”. Y esta advertencia es central en tanto Pedro no identifica un

momento inaugural de la historia de la universidad nacional, sino más bien un camino sinuoso con múltiples senderos en los que confluyeron los pensadores, que releva más por azar que como resultado de un desarrollo teleológico. Sin embargo, la elección de quiénes son estos forjadores de la universidad argentina según su mirada, da cuenta de dos elementos centrales de su propio pensamiento sobre la universidad: en primer lugar, abre el abanico de personajes, incorporando sujetos poco recurrentes en la historia más canónica de la universidad argentina centrada en los procesos de algunas UU. NN. tradicionales y una lectura en clave reformista; y, en segundo lugar, a través de estos personajes da cuenta de la que fuera para él una de las tensiones más relevantes del campo universitario nacional entre una idea de universidad anclada en el desarrollo científico, tecnológico y social, y una universidad profesionalista, centrada en la expedición de títulos.

De allí que lejos de encontrar un recorrido por “los hombres de la historia de la universidad” aparece una indagación sobre ciertos momentos fundantes del desarrollo institucional en clave local, donde ciertos personajes tendrán un rol importante en pensar un proyecto de universidad, que oficiaron de hitos de resistencia contra las tendencias moldeadas por la demanda y la centralidad de las profesiones liberales. En este argumento reside otro elemento central de su mirada más sociológica, y es el pensar estas figuras *como producto de un entramado de vínculos y relaciones que los elevan a esa posición o circunstancia*. Por lo cual, en este recorrido, más que de nombres propios, Pedro nos habla más bien de procesos, tensiones, contramarchas de la historia universitaria nacional. En este derrotero, otorga un lugar especial al movimiento reformista como intelectual colectivo y quizás el único actor con incidencia de largo aliento, en tanto su legado se expresa en cristalizaciones organizacionales y en el gobierno de



las instituciones, pero también en los principios que orientan las prácticas de los actores.

De allí que el interrogante sobre la vitalidad o extinción de los movimientos estudiantiles instala en realidad la pregunta por la reflexión sobre los actores, a partir de poner de relieve la ausencia de reflexión sobre estos. Y señala que precisamente el movimiento estudiantil no solo guarda un rol histórico a partir de la Reforma de 1918 sino que en los años ochenta y noventa tuvo un papel importante, aunque no tanto como un movimiento político de transformación social, sí central en términos de resistencia ante los embates reformistas de aquellos años. En esta lectura aparece nuevamente la idea de que una perspectiva de tipo normativa no da lugar a un análisis más dinámico de los procesos y las políticas, las resistencias, los efectos no deseados, las prácticas y orientaciones de los actores. Y entonces corre el riesgo de invisibilizar –entre otras cuestiones– el lugar que ocupa el movimiento estudiantil en ese campo amplio de la política universitaria. Ante lo cual opone una mirada no prescriptiva ni verticalista sobre las instituciones y sus actores, que busca *comprender* la nueva condición estudiantil, sus nuevos sentidos y búsquedas identitarias, y reposiciona así la pregunta sobre este actor fundamental en el campo de la política universitaria local.

En este mismo sentido, en su intervención del año 2006 advertía:

[...] el problema de la universidad que queremos no depende tanto del Estatuto cuanto de los actores que le dan vida, se trata de qué representan los representantes y a quiénes representan, en términos de intereses y construcción de lógicas de poder y de Facultades y disciplinas hegemónicas, al decir del viejo Kant y también de Bourdieu. (p. 541)

Encontramos en estos tres escritos, entonces, la mirada desde donde Pedro analiza a los actores y la centralidad que les otorga en clave explicativa del devenir universitario, pero desde una modalidad que podríamos llamar coral: en las múltiples voces, en los gestos, en las creencias, en las prácticas, en las ideas. Ello le permite dilucidar procesos, tensiones, conflictos que atraviesan la historia de las universidades y construir una mirada más compleja y rica que abona a una reflexión crítica de las instituciones en la actualidad. Pero que también encierra un convencimiento de la capacidad de esos actores en la construcción del debate público y en la reinención de la universidad pública argentina, como intelectual colectivo y agente de construcción de horizontes comunes.

### ***Sobre las relaciones entre la universidad, el mercado y el sistema productivo***

Los capítulos que integran el último bloque pueden ser leídos desde una doble coordenada de interpretación: una temporal y otra temática. Desde el punto de vista de su contenido, un hilo de preocupaciones comunes entreteje las distintas contribuciones en torno a los problemas del desarrollo productivo con equidad, la relación entre universidad y empresa, los desafíos de la integración social y el papel de la autonomía universitaria frente a las lógicas constrictivas de los mercados, ya sea a escala nacional o global. Desde el punto de vista cronológico, las versiones originales de esos textos –salvo el último– fueron escritas a lo largo de la década del noventa, a la par del fuerte impulso promercado de las políticas del gobierno de Carlos S. Menem (1989-1999). Esta marca de época puede a primera vista parecer anacrónica, y sin embargo, en el contexto actual –signado en la Argentina por

el regreso de una versión extremada del neoliberalismo y el ascenso en otros países de las llamadas “nuevas” derechas–, cobra para nosotros una significativa actualidad.

En “Universidad y sistemas productivos: autonomía”, Pedro aborda el reto de repensar tanto el perfil específico, autónomo, crítico, de las instituciones universitarias como las relaciones de estas con las empresas. En ese vínculo complejo asoma un desafío central: ¿Cómo construir una ligadura que sea positiva para ambos lados de la ecuación? Y de manera todavía más acuciante: ¿qué estrategia es preciso desplegar –desde el campo universitario– para mantener la identidad de las instituciones frente a las organizaciones productivas? El riesgo implicado por un lazo impropio entre ambos universos aparece en el trabajo como una nota de atención que se puede seguir conjugando en tiempo presente: el predominio de una lógica particularista, mercantil y de corto plazo podría terminar desplazando el interés universalista de los campos científicos.

En “Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación”, se retoman algunas líneas directrices adelantadas en el texto anterior, pero a través de una referencia concreta a la experiencia particular de la Universidad de Buenos Aires, entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En tal sentido, el trabajo reconstruye algunos hitos clave en el despliegue de una estrategia destinada al fomento de la investigación, la formación de recursos humanos y la puesta en práctica de un abanico de nuevos mecanismos de cooperación técnica. Así, en 1986 se estableció el fondo Universidad de Buenos Aires-Ciencia y Técnica [UBACyT] para financiar proyectos de investigación, al que se asoció un programa de formación de investigadores jóvenes; en 1987 se creó la Dirección de Convenios y Transferencias, y el mismo año se implementó una nueva normativa para regular

las actividades de cooperación técnica, producción de bienes y asesoramiento al sector productivo, entre otros rubros. A partir del seguimiento preciso de los convenios y transferencias llevados adelante por la UBA entre 1987 y 1991, el autor ofrece un balance matizado de resultados: orientación hacia nuevos problemas, captación de recursos, mayor diferenciación institucional, surgimiento de nuevos grupos de interés, necesidad de replantear dispositivos de interlocución, etc. Pero sobre todo, destaca una propuesta estratégica que sigue siendo parte de una agenda inconclusa: discutir la función de la universidad teniendo en cuenta especialmente las particulares necesidades de las pequeñas y medianas empresas en nuestro país.

En un registro histórico y filosófico de más largo aliento, el capítulo sobre “La universidad frente a los desafíos de la imprevisibilidad y la integración social” aborda el papel de la educación superior frente a los desafíos “desiguales y combinados” –si se nos permite apelar a una vieja fórmula– de la imprevisibilidad a escala global (económica, tecnológica, climática, etc.) y a las urgentes necesidades de integración social a nivel local/nacional. El texto eslabona algunos de los principales motivos político-intelectuales del pensamiento del autor –la centralidad de la investigación como misión de la universidad moderna, las nuevas dinámicas en la producción de conocimiento, la pérdida de hegemonía de la universidad contemporánea o la emergencia de la empresa como eje de poder social y modelo cultural– pero direccionados a desentrañar una pregunta fundamental de nuestro tiempo: ¿cómo reconstruir un espacio público-universitario –concebido como “comunidad interpretativa”, como “universidad de las ideas” o como “intelectual colectivo”–, comprometido con los nuevos problemas de una sociedad de riesgo?

El capítulo sobre “La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur” establece un fecundo diálogo con la indagación previa, en la medida en que revisa los desafíos de la globalización a escala de la integración regional, tomando como caso empírico el desarrollo de la cooperación universitaria en el marco del tratado que unió originariamente a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con especial atención a las experiencias de Argentina y Brasil. El punto de partida del análisis afirma que el proceso de globalización ha impuesto nuevos retos a la universidad latinoamericana. Entre ellos, destaca la necesidad de pasar de las tradicionales formas de cooperación predominantemente bidireccionales entre las instituciones universitarias a modalidades de cooperación que exigen “crear sinergias sobre la base de la interdependencia y la complementariedad”. De este modo, la regionalización constituye una estrategia para gestionar la globalización desde la autonomía, la solidaridad y la identidad propias de las universidades latinoamericanas, pero en el marco de fuertes restricciones políticas, financieras o académicas. Así, subraya el trabajo, las universidades “ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones académicas”: están obligadas a hacerlo.

Finalmente, la entrevista recogida bajo el título “Hay obstáculos en el diálogo entre la universidad y el sistema productivo” (publicada en mayo del año 2005) constituye un ágil repaso de buena parte de las cuestiones abordadas a lo largo de esta sección, pero también es un prisma a través del cual podemos evaluar la agenda de la educación superior desde ayer a hoy. Por un lado, el texto se dirige a repensar la adecuada interacción entre el sistema productivo y el sistema científico-tecnológico, del cual la universidad constituye un pilar insoslayable, en el marco de las inevitables tensiones entre los intereses nacionales y las exigencias de

los mercados en el plano global, pero también de los retos propios de una “transformación productiva con equidad”. Por otro, las reflexiones allí desgranadas nos obligan a elevar la mirada hacia cuestiones de mediano o largo plazo, tanto en lo que se refiere a adeudos por saldar como a caminos superadores que transitar. En palabras que podrían haber sido escritas ayer a la tarde, nos decía Pedro hace dos décadas:

El desempleo estructural, la marginación social y la barbarización creciente de la vida política y ciudadana nos obligan a construir una voz que apunte a promover una mayor reflexividad social [...]. Así, [...] la universidad podrá ser cada vez más universal dado el carácter transinstitucional de las disciplinas y a la vez más local por cuanto es capaz de tensionar lo universal para dar respuestas a los problemas de la realidad local. Al mismo tiempo este compromiso puede constituir el motor del cambio y la reforma académica de las propias universidades. En un momento de ruptura de paradigmas disciplinarios, de incertezas en cuanto al perfil socioeconómico del país así como de crecientes desafíos sociales, la universidad debe asumir una postura acerca de su rol y desde ahí negociar sentidos y recursos con el Estado, el mercado y la sociedad.

### **Un posible y breve final**

Como ya se ha señalado en estas páginas, tanto la labor político-institucional como las diversas preocupaciones temáticas de la producción académica de Pedro, están unidas por un juego de tensiones que le otorgan unidad estratégica y perenne vitalidad.

Esas tensiones animan una fecunda estela de preguntas, conjeturas y sospechas para abordar diferentes problemas de la educación superior en Argentina y América Latina, de ayer a hoy. Pero también trascienden la cuestión universitaria en la medida en que –como él mismo nos enseñaba reiteradamente– la disputa epistémica sobre qué conocimientos se producen, circulan o se legitiman en una sociedad es, a la vez, una disputa política sobre qué sociedad queremos.

De este modo, lectura política, vigilancia epistemológica y aliento utópico son algunas de las coordenadas fundamentales de la retícula a través de la cual Pedro construye una manera de leer la problemática universitaria. En una intervención pública recogida en este volumen, dicha impronta es resumida en pocas líneas:

[...] quiero destacar que aún conservo, posiblemente como lastre, pero también como esperanza, una concepción ‘ideacional’ de la universidad. Como espacio de investigación, como espacio de construcción de actores, como constructor de discursos; que no se condice con la realidad de ninguna de nuestras instituciones universitarias. Se observa ahí, para mí y para muchos, una divergencia, una falta de correspondencia entre lo ideacional y lo situacional. Entre las aspiraciones y lo que realmente es, lo que es la cotidianeidad y lo que en el imaginario colectivo da sentido a la palabra y a la institución “universidad”. Como organismo productor de saber y cultura, de investigación, formación y socialización en competencias, pero también en valores y estilos de comprensión. (p. 171)

En tal sentido, recalca nuestro autor en la presentación de *Pensamiento universitario*, a comienzos de la década del noventa del siglo pasado:

[...] hoy los procesos de globalización económica y cultural, y la pérdida simultánea de la vieja centralidad local e institucional de la universidad, modifican los modos tradicionales de pensarla al tiempo que obligan a la construcción de un discurso alternativo a la matriz conceptual que hace de la empresa y del mercado el supuesto único de toda racionalidad. (Krotsch, 1993, pp. 1-2)

Frente a ello, esgrimía entonces el compromiso con una divisa que estaba en el pasado pero también en el futuro de la universidad, y que en la actualidad nos sigue interpelando con idéntica fuerza:

[...] el sentido último de la búsqueda de autonomía universitaria fue la independencia de los poderes económicos, políticos y religiosos, condición a la vez de toda interacción fecunda con su entorno. La universidad, y en particular la universidad pública, pretendió y se propone aún hoy ser el lugar del pensamiento crítico y de la densidad que confiere el aventurarse en el horizonte del largo plazo. (Krotsch, 1993, pp. 1-2)

15 de octubre de 2024.



## Bibliografía

- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Atairo, Daniela y Camou, Antonio (2021). El pensamiento universitario de Pedro Krotsch: de ayer a hoy. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 33(1), 178-208.
- Atairo, Daniela y Trotta, Lucía (2024). Pedro Krotsch. *Integración y Conocimiento*, 13(2), 263-273.
- Bourdieu, Pierre (1993). Objetivar el sujeto objetivante [1984]. En *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Camou, Antonio (2009). Pensamiento Universitario: entre la memoria y la utopía. *Revista de la Educación Superior*, 38(151), 7-16.
- Krotsch, Pedro C. (1988). Iglesia, educación y Congreso Pedagógico Nacional. En Ana Ezcurra, *Iglesia y transición democrática*. Buenos Aires: Puntosur.
- Krotsch, Pedro (1990). Políticas educativas y poder social en dos tipos de regímenes políticos: hipótesis acerca del papel de la Iglesia Católica argentina. *Propuesta Educativa*, (Buenos Aires: FLACSO), 1(2).
- Krotsch, Pedro (1993). Presentación. *Pensamiento Universitario*, 1(1), 1-2.
- Krotsch, Pedro (2002). *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.



**TEXTOS REUNIDOS  
DE PEDRO KROTSCH  
(1993-2009)**



**Sobre la construcción  
de un campo de investigación  
sobre la universidad**



# Los estudios sobre la educación superior Una reflexión desde Argentina y América Latina\*

## Introducción

En este trabajo trataremos de dar cuenta del estado de los estudios sobre la educación superior en la Argentina en el contexto más amplio de América Latina. Ciertamente, comprender la especificidad nacional en el marco regional supone tener presente que las principales dinámicas que dan lugar a la emergencia de un campo específico de investigación se desarrollan en un país, cuyo sistema de educación superior –a diferencia de la evolución observable en América Latina– no se actualizó en la década del sesenta.

Hasta ese momento, la universidad argentina podía considerarse como la más madura en términos de tradición académica y científica en la región. Este particular desarrollo se realizó sobre la base de un modelo (producto de la transferencia y superposición del modelo francés y alemán) que se consolidaría a partir de fines del siglo pasado. Con todo, mientras en América Latina

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro y Suasnábar, Claudio (octubre de 2002). Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10(10), 35-54.

los sistemas crecían vertiginosamente y se modernizaban sobre la base del modelo norteamericano, el argentino creció cuantitativamente pero permaneció cristalizado y sujeto a los autoritarismos políticos prevalecientes. El sistema creció pero no innovó ni se actualizaron sus estructuras académicas así como tampoco la orientación de sus carreras. En este sentido, la evolución de la universidad argentina tuvo tiempos y modos de reproducción diferentes a los de la región.

Cabe señalar, sin embargo, que actualmente la Argentina se ha incorporado plenamente a las políticas públicas prevalecientes en América Latina cuya dinámica fundamental se apoya en las orientaciones del Banco Mundial. De esta manera, la particular configuración universitaria hoy se encuentra sometida a un proceso de homogeneización de los patrones latinoamericanos, que solo es dificultado por la fuerte autonomía de la universidad local y la resistencia que a las modificaciones presentan las viejas estructuras académicas y los actores que se oponen al patrón de medidas que se implementan desde el Estado.

Partiendo de este contexto, el presente trabajo intentará presentar, en primer lugar, el estado de la discusión sobre los estudios de la educación superior en general, y las dificultades que enfrenta para constituirse en un campo relativamente autónomo de producción y circulación de conocimiento. En segundo lugar, haremos referencia a la situación de estos estudios en América Latina con el objeto de contextualizar la realidad argentina y su retraso en este ámbito. Finalmente describiremos la situación en la Argentina, al mismo tiempo que se plantean algunas condiciones para el desarrollo de una estrategia tendiente a promover la constitución de un campo de estudios más estructurado. La hipótesis que recorre el trabajo postula que sin la existencia de un campo unificado de estudios sobre la educación superior que supere la



fragmentación actual es difícil esperar una contribución significativa de estos estudios al desarrollo de la universidad argentina y latinoamericana.

### **Los estudios sobre la universidad: algunas consideraciones al debate actual**

Los estudios sobre la universidad tienen una tradición compleja que habría que reconstruir como genealogía, pues, constituye fundamentalmente una historia que transita caminos sinuosos entre disciplinas y espacios institucionales diversos. En primer lugar llama la atención que la educación superior tendió a quedar subsumida en la reflexión educativa más general, cuando no ausente como objeto de reflexión. Sin embargo, la necesidad de dar cuenta del papel de este nivel tuvo cierta importancia en el pensamiento filosófico de los siglos XVIII y XIX. Esta reflexión, y sobre todo la más reciente de Ortega y Gasset, incidió fuertemente en los años treinta, tanto en Argentina como en el resto de la América hispánica, desde lo que podríamos denominar la tradición filosófico-política. Esta tradición trató de dar sentido a la universidad desde el lugar del saber en los nuevos Estados nacionales que se constituyen con la modernidad. No es casual, entonces, que la idea de “misión” cristalizara un sesgo fuertemente normativo por sobre una mirada compleja y comprensiva de las funciones de la universidad como organización compleja.

Sería recién con la expansión y desarrollo de las Ciencias Sociales donde puede rastrearse una reflexión moderna sobre la universidad. En este sentido, Durkheim tiene una importancia no siempre reconocida en la constitución de estos estudios desde una perspectiva que rompe con la anterior tradición filosófico-política. Así, *La Historia de la educación y de las ideas pedagógicas*

*en Francia* (1969) producto de la actividad docente del sociólogo y publicada recién en 1932, tiene el mérito no solo de expresar la voluntad de fundar los estudios positivos y empíricos de la sociedad, sino que también inaugura una perspectiva teórica que hoy –a través del funcionalismo– resulta hegemónica en este tipo de análisis sobre la universidad y la educación superior.<sup>1</sup>

De esta manera, el trabajo de Durkheim, además de reconocer la centralidad de la universidad medieval en la constitución de los modernos sistemas educativos, también constituye un ejemplo de sociología histórica, donde a la vez que se analiza el fuerte componente morfogénico de las estructuras académicas existentes recupera y articula la lógica y el peso que tiene la sociedad en la formación y reproducción de este particular organismo social.

Hemos resaltado la tradición de la sociología durkheimiana, pues ella está presente en la obra de Burton Clark (1983), quien a través de su libro *The Higher Education Systems. Academic Organization in de Cross-National Perspective* constituye la influencia teórica prevaleciente en los estudios sobre la universidad en América Latina. Esto no significa que no haya habido otras influencias en la década del setenta, tales como las que provenían fundamentalmente de distintas versiones del marxismo (Vasconi y Recca,

---

1 Con la denominación de “funcionalismo” aludimos al tipo de análisis actualmente dominante en este campo de estudios, el cual tiende a privilegiar los aspectos funcionales y sistémicos de las relaciones entre la educación superior, el Estado y la sociedad. Como se desarrollará más adelante, este rasgo no está desligado de la prioridad de las agendas de investigación de generar conocimientos para la resolución de los problemas del sector. En cierta forma, las miradas más preocupadas por la complejidad provienen de los estudios históricos y antropológicos antes de los de política y economía de la educación superior.

1971; Labarca, 1973). Sin embargo, cabe señalar que estos trabajos, si bien instalaron una serie de temas hasta ese momento ausentes en el debate universitario, tuvieron escasa incidencia en los procesos de reforma desarrollados en aquellos años. Al igual que la producción académica realizada en organismos regionales de investigación económica y social, los estudios sobre la universidad latinoamericana influenciados por el marxismo tuvieron un carácter esporádico y puntual, y si se inscriben en alguna tradición disciplinaria, esta fue fundamentalmente la educación.<sup>2</sup>

Por otro lado, llama la atención la poca repercusión que en la región ha tenido el pensamiento de Pierre Bourdieu (1989), el cual sin embargo constituyó y constituye un referente obligado cuando se habla de educación en la región. Si bien la teoría de la reproducción ha incidido en la reflexión educativa así como en los programas de enseñanza, su libro *Homo Academicus* y otros trabajos vinculados a dar cuenta del papel de la universidad en la reproducción económica y social han tenido escasa influencia.<sup>3</sup> En este sentido, uno de los aportes más relevantes ha sido el

---

2 En el caso de los organismos regionales, la idea de un espacio propio para los estudios sobre la educación superior solo aparecería concentrada en algunos puntos estratégicos como la Comisión Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe [CRESALC].

3 Como ya se ha señalado, Burton Clark es el que acompaña, desde la teoría, el proceso de constitución de esta área de estudios, de la mano fundamentalmente de las instituciones ligadas a financiamiento norteamericano, especialmente la Fundación Ford. A pesar de lo que señala Pierre Bourdieu con relación a la capacidad explicativa de la analítica de Clark, esta perspectiva ha abierto de hecho la posibilidad de un análisis fundado disciplinariamente en la tradición organizacional desde una perspectiva comparada que ha permitido romper (a través de la incorporación de la problemática del poder en el sistema y la institución) con la tradición filosófico-política prevaleciente. Podría plantearse que esta perspectiva si bien carece de una teoría de la relación entre el campo de la dominación social y la educación

mostrar cómo la distribución en facultades reproduce la estructura social dominante. Así, de un lado las disciplinas “temporales dominantes” como la medicina, el derecho y las escuelas de negocios basan su poder en el capital académico, esto es, en el control de los instrumentos materiales, organizacionales y sociales de reproducción del cuerpo docente. Mientras que del otro lado, las disciplinas “culturalmente autónomas”, simbolizadas en las ciencias naturales, el poder está enraizado principalmente en el capital intelectual que otorga el prestigio y capacidad científicas definidas por y entre pares. Para Bourdieu la oposición entre estos dos polos refleja la oposición entre las dos fracciones principales de la clase dominante, entre los hombres de negocios, ejecutivos y funcionarios estatales detentadores del poder político y económico, y los científicos, artistas e intelectuales expresión del poder simbólico y cultural. Situadas entre ambos, las humanidades y las ciencias sociales también se organizan internamente alrededor del conflicto entre autoridad científica y sociopolítica. Quizás una de las razones de la casi nula repercusión de este texto pueda encontrarse en una lectura excesivamente localista, que tendió a ver en el estudio del campo universitario francés solamente los rasgos idiosincráticos, y poco reparó en el valor de las herramientas socioanalíticas para el conocimiento de otros casos nacionales. No menos importante, la fuerte penetración del campo político sobre las lógicas y dinámicas de la universidad latinoamericana conforma otra de las razones que –a nuestro

---

superior, por otra parte permite la apertura a análisis antes ausentes en la región. En este sentido, su aporte es instituyente de un objeto empírico que permite la apertura de la problemática a otras tradiciones disciplinarias, como la historia, la economía, la sociología, las ciencias políticas, etc., que si bien ya estaban presentes, lo estaban desde sus propios campos disciplinares y no desde las potencialidades de un nuevo espacio multidisciplinario.

juicio— han sido un obstáculo para la apropiación de la perspectiva bourdieuana, la cual precisamente instala la preocupación y necesidad de la autonomía relativa de este espacio social.

Más recientemente, la problemática del estatuto de los estudios sobre la universidad ha comenzado a ser objeto de reflexión y discusión. Distintos autores han tratado de poner estas cuestiones en el centro del debate, al mismo tiempo que contribuyeron a promover las formas organizacionales (instituciones, revistas, eventos y formas de asociación de los investigadores) que profesionalizaron el nuevo espacio de reflexión y estudio.

En estos esfuerzos pueden situarse el aporte Ulrich Teichler (1996), quien aborda la cuestión del campo reconociendo las limitaciones que las múltiples perspectivas disciplinarias y objetos analíticos pueden imponer a los intercambios intelectuales. Así, señala algunos de los problemas que enfrentan los estudios sobre la universidad como área centrada en estudios focalizados: a) son tironeadas por la relevancia temática; b) requieren de una considerable amplitud y profundidad en el conocimiento del campo; y, c) cruzan las disciplinas y sus objetos fundamentales. Esta multidisciplinariedad implica en general la existencia de un área dominante que el autor observa en los Estados Unidos en la educación, y que antes lo había sido el Derecho.

Ligado a lo anterior, tanto García Guadilla (siguiendo a El-Khawas, 2000) como Teichler también señalan la complejidad que introducen los distintos actores que participan en la producción de conocimientos en el campo. Así, para Teichler las dos manos investigadoras son los académicos y los *practitioners*, los cuales en su opinión contribuyen a introducir aún más variedad en este campo pues: a) está muy ligado a la resolución de problemas; b) existe una distinción borrosa entre investigadores y “*practitioners*”; c) se observa una incompletud sistemática en materia

de investigación, dada la dimensión y complejidad del objeto y la relevancia de los conocimientos locales; y, d) el fuerte contenido temático. En esta misma línea García Guadilla incorporará a este par de actores el cuerpo de funcionarios políticos, conformando tres grandes esferas (la investigación académica, la política estatal y la gestión universitaria) que afectan el campo de estudios de la educación superior. Tal como señala Neave (2000) cuando analiza la experiencia internacional, la configuración e incluso la localización de este campo de estudios así como sus preocupaciones están estrechamente ligadas al balance de poder entre estos actores. Los casos de Francia, Italia y Bélgica donde el grueso de la investigación es realizado en la esfera estatal son ilustrativos del peso de los *practitioners*, que contrasta con la situación de Gran Bretaña, Noruega, Alemania y por supuesto Estados Unidos, donde la base de la investigación está dentro de las propias universidades. Con todo, advierte Neave, la mayor capacidad para influir en las decisiones oficiales por parte de las comunidades de investigadores no depende necesariamente del tipo de conformación del campo, sino también del grado de acceso a los centros de poder y del reconocimiento por parte de estos centros a los académicos como “interlocutores válidos”.

Si bien todo esto es cierto, y es válida la preocupación por encontrar no solo canales de comunicación sino regiones de unidad, tenemos que reconocer también lo que señalan numerosos autores (Torstendahl, 1996; Gibbons, 1995; Neave, 1994; Alexander y Davies, 1993) respecto del debilitamiento creciente de los cuerpos disciplinarios nacidos y desarrollados fundamentalmente con la modernidad, el peso cada vez más significativo de los criterios de eficacia e impacto frente a la tradicional dinámica centrada en los problemas internos a la disciplina, así como la importancia de los contextos de aplicación. De alguna manera, la

situación que enfrentan los estudios sobre la educación superior no difiere demasiado de lo que sucede actualmente en otros ámbitos y espacios del saber, ya sean las tradicionalmente denominadas “ciencias duras” y “ciencias blandas”. Es decir, todo lo que para Gibbons (1995) distingue al Modo 2<sup>4</sup> de producir conocimiento.

Lo anterior no es solo favorecido por el nuevo vocacionalismo centrado en los negocios del que habla Neave o la universidad concluida en torno a la empresa y la política de que hablan Alexander y Davies. Es evidente que la producción de conocimientos no nace en general desligada de su utilización u orientación temática pues numerosas disciplinas han nacido como conocimiento práctico, incorporado, que se objetiva y legitima con el tiempo en disciplinas en la medida en que la universidad moderna las contuvo y encerró dentro de su propia lógica y legitimidad. Pero es necesario reconocer que también aquí estamos viviendo una crisis de contención producto de la deslocalización de los espacios de producción de conocimiento y el aflojamiento de los bordes organizacionales de la universidad moderna. Finalmente, reconociendo las dificultades para unificar el campo de los estudios sobre la educación superior Teichler plantea la necesidad de construir un mapa que permita cruzar temas y perspectivas disciplinarias que posibilite por lo menos establecer mecanismos de información y visibilidad, al mismo tiempo que

---

4 Gibbons señala que el Modo 2 de producción de conocimiento, como modalidad emergente, está caracterizado por ser producido en los contextos de aplicación, al mismo tiempo tiende a ser transdisciplinario en el sentido de que el marco teórico no es previo sino que se desarrolla junto a la práctica, por lo cual no se acumula necesariamente como conocimiento disciplinario. Al mismo tiempo el Modo 2 supone la deslocalización de los procesos de producción, así como la modificación hacia formas más sociales y menos disciplinarias de evaluación y control de la calidad.

afirma la necesidad de incluir los bordes disciplinarios de manera de enriquecer los enfoques. Posiblemente sea esta la tarea práctica más sensata para fortalecer la existencia de un campo.

Por otro lado, Burton Clark (1984) que en *Perspectives on Higher Education* reafirma la importancia de las miradas disciplinares y la necesidad de su desarrollo particular para iluminar el conjunto de la realidad de la educación superior, no deja de buscar posibles miradas de convergencia que en algún momento pasan por la historia y la teoría de la organización, y en otro, por un segundo momento de abstracción que atañe a la economía política, la institución y la cultura, y la república de la ciencia. En esta línea de análisis, compartimos la esperanza en la capacidad que las disciplinas tienen de iluminar el conjunto, aun cuando estas no sean más que visiones parciales. Al mismo tiempo, reconocemos también la importancia que tienen los enfoques disciplinares para la toma de decisiones en las organizaciones aunque su relevancia no exprese una pertinencia inmediata. La importancia de estas perspectivas radica posiblemente en la capacidad que tienen de elevar la autorreflexividad y la cultura institucional.

Sin embargo, en este campo de debate también se observan posiciones menos inclinadas a reafirmar la importancia de los estudios fundados disciplinariamente. Este el caso de Altbach (1996), quien si bien reconoce la tensión existente entre conocimiento aplicado y conocimiento disciplinario, entre investigación y toma de decisiones, también agrega un factor que para nosotros es central en la reflexión sobre la universidad como lo es la incidencia de lo político en la utilización de la información. Altbach parece considerar que el puente entre uno y otro estilo de investigar tiene que resolverse con la producción de más “*hard data*”. Al mismo tiempo, considera prioritario dar cuenta de



los problemas que están en el centro del debate actual desde una multiplicidad de perspectivas metodológicas e ideológicas.

Pero se observan también posiciones más radicales en relación con qué hacer con los estudios sobre la educación superior. Terenzini (1996) considera que estos estudios se han dejado llevar por los intereses disciplinarios y que “se habrían perdido los orígenes”, que serían orígenes interesados en la resolución de problemas, al mismo tiempo que parece sobrestimar el poder disciplinario cuando señala:

Hemos subestimado el poder de las disciplinas de concentrar y focalizar la atención de los estudiosos. La concepción de la Educación Superior como una disciplina requiere de una aplicación rigurosa de diseños de investigación y metodologías analíticas ampliamente aceptadas en las disciplinas. La preocupación por la teoría y la fidelidad a los métodos (sean cuantitativos o cualitativos) lleva a un enfoque más estrecho y a tópicos y problemas más precisos. También promueve un lenguaje más conciso y especializado. El efecto acumulativo de estas tendencias alude a una ubicación de los trabajos en un discurso establecido dentro de una comunidad de mentalidades, entrenamientos e intereses similares a los de uno. Sin embargo, esta focalización y especialización reduce y elimina también el acceso al trabajo de los “constructores de políticas” que tienen la capacidad de aplicarla a la solución de problemas educativos. Nuevamente: como una profesión hemos olvidado nuestras raíces. (Terenzini, 1996; traducción propia)

Terenzini reclama una mayor cercanía de la investigación a los problemas concretos que enfrentan las universidades. Respecto

de esta afirmación, no acordamos en que esta cuestión tenga que resolverse sobre la base de una perspectiva unificadora, o sobre la base de pensar en dicotomías o de supresión de metodologías o formas de ver y de mirar. Más aún, tampoco coincidimos en el peligro que percibe Terenzini respecto del encierro disciplinario y menos en nuestra región, donde estos estudios comienzan a nacer y en el que tienen más adeptos los problemas y necesidades del momento. En cierta forma, la cristalización de esta tendencia conllevaría a empobrecer las respuestas a los problemas del presente, en la medida que no repara en la base común de conocimientos disciplinares respecto de los ritmos de cambio, de las formas organizacionales, de la distribución del poder, del mundo de lo simbólico, el aislamiento de las tribus disciplinarias, etc. ¿O acaso no nos aportan nada los conocimientos producidos desde las disciplinas –por más dispersos que sean– a la conformación de un sentido común más informado y complejo?

Por el contrario, y tal como señalamos precedentemente, consideramos que las disciplinas tienen mucho potencial para aportar a los estudios de la educación superior en América Latina. Son las disciplinas y su poderío heurístico las que permiten penetrar aunque sea de manera unilateral el objeto de estudio, creando visiones, miradas y sentidos que luego irán requiriendo de unidad e integración. Más aún, la posibilidad de desarrollar los estudios sobre la educación superior en la región dependerá de la capacidad que tengamos de movilizar las tradiciones y los cuerpos disciplinarios, así como sus disputas, convocándolas a producir conocimiento y saberes que se sumarán rápidamente al acervo de supuestos con los que se aborda la problemática de la educación superior. Este es un punto fuerte para la construcción de la agenda de investigación en América Latina, y a la vez, abre

la pregunta respecto a la posibilidad de conformar actores académicos capaces de movilizar estos cambios.

### **América Latina: ¿existe un campo de producción y circulación de saberes sobre la educación superior?**

En América Latina la discusión acerca de qué hacer con los distintos tipos de investigación se desarrolló en el campo más amplio de la investigación educativa, a raíz de un trabajo de José Joaquín Brunner (1990), quien no solo es uno de los impulsores de los estudios sobre la universidad y en gran medida difusor del pensamiento de Burton Clark en América Latina, sino que también es un conocido entusiasta de las medidas de racionalización universitaria que se han generalizado en la región. En realidad Brunner discute con la figura del “intelectual crítico” tradicional y propone la ya famosa figura del “analista simbólico” acuñada por Reich (1993), la cual plantea un nuevo tipo de vinculación entre los modos de producir conocimiento y la toma de decisiones.

Para Brunner, que se mueve totalmente en contexto del Modo 2 de Gibbons, el conocimiento es un producto situacional, localizado y construido en los contextos de aplicación que invalida la tradicional forma de producción de conocimiento arraigada disciplinariamente. Afirma, por otro lado, la desaparición también del tecnócrata y los supuestos cognitivos y epistemológicos sobre los que se basaba su intervención social, pues, la ingeniería social ya no parece posible. El conocimiento y la acción pasan así a ser subproductos de una negociación situada en múltiples espacios de aplicación (Brunner, 1993). Sin negar la necesidad de reconocer los nuevos modos de conocimiento e intervención, hay que destacar además el carácter conservador que puede tener una perspectiva centrada en la negociación y en el respeto por

los poderes sociales diferenciales que se incorporan a esta, como lo reconoce el mismo Lindblom (1980). Situación que, por otro lado, se vuelve aún más conflictiva en sociedades donde la distribución del poder es tan desigual como en América Latina.

El planteo anterior dio lugar a un largo debate en México acerca de la importancia que tienen los distintos modos y espacios de producción de conocimiento educativo, el que tuvo como resultado la producción de una agenda de investigación educativa que sostiene la diversidad y que muy claramente fue planteada por Weiss (1994) en los siguientes términos: a) Investigación en líneas sostenidas, desarrollada con autonomía en instituciones universitarias y centros de investigación y desarrollo, financiados sin agendas temático-metodológicas predefinidas, pero a partir de programas integrales; b) Estudios específicos, como son los diagnósticos, las evaluaciones o las prospectivas, para generar la información a corto plazo, requerida por los gobiernos u organismos, las que se recomienda contratar externamente; y, c) Prototipo en diseño de sistemas de información y análisis, de sistemas sectoriales, de gestión y organización institucional, de currícula, de programas de formación y de materiales didácticos, con una mayor participación de los grupos de investigación. Con esta agenda de investigación, Weiss pretendió sobre todo rescatar y defender la producción de conocimiento desinteresada, pues, considera que esta ha demostrado no solo su capacidad de incursionar en nuevos aspectos de la realidad educativa sino también iluminar de manera generosa la política educativa elaborada desde el Estado. Al mismo tiempo, esta discusión estuvo recorrida por la incidencia que en los discursos tienen los lugares desde los que se habla: la base disciplinaria del sistema por un lado, y el Estado por el otro.

Aunque este breve y esquemático recorrido no agota la complejidad de este debate, al menos permite poner en cuestión no solo el tipo de investigación que deberíamos abordar sino que sobre todo plantea algunas de las consecuencias que lo anterior tiene en materia de localización de la investigación. Desde nuestro punto de vista, la posibilidad de superar el reduccionismo que conllevan ciertos enfoques supone abordar esta cuestión desde la perspectiva analítica del “campo” planteado por Bourdieu. En este sentido, la pregunta remite al problema de si existe un campo de la investigación sobre la educación superior, al mismo tiempo que parece necesario también preguntarse acerca de las posibilidades (reales) de constituir un campo unificado.

De esta manera, si los campos se presentan como espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades pueden analizarse en forma independiente de sus ocupantes, al mismo tiempo que pueden caracterizarse por las luchas por la hegemonía que se establecen entre estas posiciones; y si los criterios de entrada, legitimación y consagración dependen del grado de estructuración y autonomía relativa respecto de otros campos es desde estos rasgos constitutivos de todo campo que podemos formular algunas preguntas para nuestro objeto de reflexión: ¿cómo es posible estructurar un campo que suponga algún tipo de control o dominación, al mismo tiempo que presente bordes y criterios de entrada relativamente formalizados, en un espacio de tensiones que se distribuye en distintos campos disciplinarios con sus propios criterios de prestigio y consagración, que tienen objetos analíticos diferenciados sujetos a modos de investigación (de base o aplicada) también diferente? ¿Hasta qué punto puede hablarse de la investigación sobre la educación superior como un campo unificado en torno a reglas y modos de consagración? ¿Los investigadores de este espacio comparten y compiten en el

mismo juego o estamos frente a una situación comparable a la cancha de fútbol sin reglas, presente en la metáfora de “anarquía organizada” de Baldrige (1983)?

En términos generales y siguiendo lo señalado por Tenti (1989) para el campo más amplio de la investigación educativa, pensamos que no existe en la región, ni en la Argentina en particular, un campo unificado de producción y circulación de saberes relacionados con la educación superior. Campo unificado en el sentido de la existencia de reglas del juego que estructuran el conflicto y la competencia entre posiciones objetivas vinculadas a los distintos modos de producir saber acerca de la educación superior. Evidentemente, esta situación difiere de lo que se percibe en otros espacios donde existe un sistema o configuración de tensiones estructurado, tales como aquellos que se dan en el campo de la historia, la física o la filosofía. En estos campos más consolidados, los criterios de entrada, los modos de producir conocimiento y las retribuciones simbólicas tienen una consistencia y objetividad que no existe en el ámbito más inestructurado de los estudios de la educación superior.

Por otro lado, la inexistencia de un campo unificado impide la acumulación de saberes y la organización de principios de distinción que son condición de entrada al campo. De ahí que predomine la improvisación, la entrada y salida permanente de investigadores y aficionados, así como la falta de discusión en torno a maneras y modos de investigar. Desde una perspectiva sociológica, la posibilidad de existencia de un campo unificado, es decir, relativamente integrado por reglas del juego están determinadas por condiciones objetivas vinculadas al tipo de conocimiento, pero también a la construcción social elaborada históricamente. Depende en gran medida de la existencia de instituciones vinculadas a la producción (institutos, centros

programas, así como de espacios de consagración) y circulación de saberes y conocimientos (revistas, periódicos, eventos, etc.). Esta construcción histórica se está desarrollando de manera dispar en América Latina, está más avanzada en México que en el resto de los países de la región, y recién está en sus comienzos en Argentina.

### **Panorama de la investigación en educación superior en América Latina: un desarrollo fragmentado**

En América Latina el campo de los estudios sobre la educación superior recién comienza a delinear sus bordes y fronteras. No hay duda de que constituye una realidad débil que en alguna medida puede remitirse al carácter profesionalista de la universidad, al mismo tiempo que al predominio hasta los ochenta de una “política benevolente” en materia de exigencias de “*accountability*” y financiamiento. Lo anterior está ligado a la vigencia, hasta la década pasada y en la Argentina hasta principios del noventa, del “principio de confianza” y la correspondiente legitimidad. Como señala Trow (1996), la ruptura de la tradicional confianza entre el Estado y la universidad fue condición para la introducción de la evaluación, pero también en nuestro caso para la emergencia de los estudios sobre la universidad.

De hecho, se observan disputas en torno a la investigación que se realiza en los distintos espacios y por distintos actores, que aunque dirimidos fuertemente en términos de apelaciones a criterios político-partidarios, suponen ya el inicio de una disputa en torno al control de la producción de conocimiento. Al mismo tiempo, también se observa una cierta separación de la tradicional investigación educativa tanto en términos de los marcos conceptuales y los orígenes disciplinares de los investigadores, como

de las formas y espacios de consagración. Precisamente, la consolidación de estas tendencias nos permite hoy hablar de la presencia de especialistas, investigadores o expertos en educación superior. Esta breve historia no llega a tener más de diez años, está en continuo crecimiento y su futuro dependerá de las políticas de estímulo tanto a nivel gubernamental como institucional.

No obstante, también existieron restricciones que impidieron la evolución de estos estudios. Si bien la universidad de masas en América Latina y la proliferación institucional datan de la década del sesenta, perduró en el sentido común institucional la concepción tradicional de la universidad como espacio esencializado en torno a la idea de institución central a la nación, lo cual dificultó y aún dificulta pensarla como organización. La reflexión sobre la universidad se expresó en este contexto como saber filosófico-político de fuerte contenido idealista que, presente aún en el discurso universitario, no se condice con el actual desarrollo y complejidad del sistema.

Dentro de esta matriz se produjeron conocimientos tanto en Argentina como en el conjunto de América Latina, que tenían siempre un fuerte contenido normativo así como propositivo e ideológico. En términos generales la base disciplinaria desde la cual se produjo este conocimiento fue el derecho. Esta etapa, que se extiende hasta fines de la década del cincuenta, coincide con la denominada universidad de élite así como con la existencia de algunas pocas universidades centrales. La proliferación institucional posterior y los problemas vinculados a la masividad generarán las condiciones estructurales para el desarrollo actual de la investigación sobre la universidad. Es evidente que lo señalado anteriormente constituye una afirmación de carácter general que debe ser matizada para cada país, pues los aspectos estructurales son facilitadores que, según los casos, han activado actores



académicos interesados en invertir en un “campo” cuyo prestigio académico no está aún legitimado.

Los siguientes son algunos de los factores que han incidido de manera más directa en la receptividad social de la investigación sobre la universidad a partir de los ochenta, y que básicamente tienen que ver con la mayor complejidad e invisibilidad que adquirieron los sistemas:<sup>5</sup> a) la emergencia de un sector privado; b) la multiplicación del número de universidades públicas y privadas que han incrementado la competitividad en relación a los estudiantes, los docentes y el prestigio; c) las políticas públicas orientadas a dar cuenta del funcionamiento del sistema universitario así como a producir información acerca de este; d) las políticas de evaluación y las exigencias de “*accountability*”; e) las

---

5 En una rápida revisión de las tendencias de cambio de la educación superior, podemos decir que partir de 1950 los sistemas entran en un proceso de masificación acompañado por un proceso de diferenciación por especialización de funciones que se extiende hasta hoy. Así, entre 1950 y 1960 el número de universidades casi se duplica pasando de 75 a 139, estimándose que hacia 1990 el número llegaba a 500 universidades y 6 millones de estudiantes, transformando también la composición del cuerpo docente. La masificación se transforma en una realidad: la tasa de escolarización para el conjunto de América Latina era hacia 1990 del 17 % siendo la de Argentina de aproximadamente 27 %. La matrícula universitaria en este país es de aproximadamente 850 mil estudiantes distribuidos en 85 universidades públicas y privadas. La participación del sector privado en la matrícula es de aproximadamente el 25 %, en un contexto de multiplicación reciente de universidades que acrecentará la diferenciación interna del sistema. Pese a estas transformaciones el perfil de formación predominante sigue siendo profesionalista, aunque este ha comenzado a modificarse sobre la base de nuevas profesiones emergentes vinculadas a los servicios, al mismo tiempo que en términos generales la investigación es débil en los distintos campos si lo comparamos con otras regiones desarrolladas o emergentes como el Sudeste Asiático. No obstante, si bien la universidad de élite se ha extinguido, no así los modos tradicionales de pensar la universidad que se proyectan hasta hasta hoy. En este sentido, la característica de la Argentina es la de haber

políticas de los organismos internacionales así como de las fundaciones extranjeras que financian investigaciones en el Estado o en el sector privado; y, f) la emergencia de posgrados vinculados a la problemática de gestión y docencia universitaria (luego veremos este punto para la Argentina). Como hemos señalado anteriormente, estos factores se pueden convertir en dinamizadores de la investigación siempre que existan agentes más preocupados por la construcción de un campo autónomo de estudio que el impulsar una “política” determinada a través de la investigación educativa.

Como resultado de estas tendencias podemos afirmar que la capacidad institucional para la producción de conocimiento sobre la universidad en la base institucional del sistema (sea en términos de programas, de centros o institutos) ha sido deficiente en América Latina. A lo anterior se añade la fragmentación de las actividades en términos de su escasa vinculación, y la ausencia de competitividad entendida como la disputa por orientaciones, prestigio y recursos. En este contexto, México es el país que más francamente ha asumido estos estudios en el espacio de la universidad, mientras que en menor medida lo han hecho Brasil y Chile. Si bien cabe prever un debilitamiento de la potencial contribución a la región del primero de estos países debido a su

---

conservado hasta este momento los rasgos de una construcción universitaria básicamente europea. En términos generales, la Argentina permaneció aislada de las tendencias prevalecientes en América Latina entre 1966 y 1984. Recién en este momento y luego de dos décadas de “retraso” respecto de América Latina, se comienza a adoptar el modelo norteamericano relativamente común a la región. En términos comparados la universidad argentina fue tempranamente moderna, al mismo tiempo que prematuramente vieja como producto de las particulares condiciones políticas en que se desarrolló.

incorporación al NAFTA, junto a Canadá y Estados Unidos, lo cierto es que México cuenta con una mayor densidad de instituciones especializadas. El Centro de Estudios sobre la Universidad [CESU] en la Universidad Nacional Autónoma de México, el programa consolidado de investigación con sede en la Universidad Metropolitana, un núcleo importante dentro del Departamento de Investigaciones Educativas [CINVESTAV] en el Instituto Politécnico Nacional como también en el sector privado, representado el Centro de investigaciones sobre la universidad de la Universidad Iberoamericana, muestran el grado de desarrollo nacional de estos estudios. Por otro lado, la Asociación Nacional de Universidades [ANUIES] también realiza investigación y produce información sobre el sistema. Algunos de estos programas están internacionalizados y reciben fondos de fundaciones de los Estados Unidos. El sistema de circulación de conocimiento sobre la universidad a través de publicaciones especializadas es también el más numeroso y diverso de la región.

Por su parte Brasil, a pesar del dinamismo y tamaño de su sistema universitario, no tiene un sistema tan institucionalizado y completo en términos de producción, circulación de conocimiento así como de variedad de instituciones. El Núcleo de Pesquisas sobre Educación Superior [NUPES] establecido dentro de la Universidad de São Paulo es el centro más importante del país. Existen también grupos de trabajo con programas de investigación en distintas universidades, como la Estadual de Mina Gerais, la Federal de Río Grande do Sul y la Universidad de Río de Janeiro. Sin embargo, llama la atención que hasta hace poco no existiese una revista dedicada específicamente a la educación superior. Recientemente se comenzó a editar *Avaliação*, una revista centrada en la evaluación universitaria producida por la Universidad

de Campinas en colaboración con la Universidad de Río Grande do Sul.

En Chile por el contrario existió una fuerte conformación de grupos de investigación ligados a la problemática universitaria que se desarrollaron especialmente durante la dictadura militar, como el Centro de Estudios Nacionales del Desarrollo [CINDA] que realiza asesoramiento a las universidades en materia de reformas e innovaciones, la Corporación de Promoción Universitaria [CPU] o la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO]. En Venezuela, el CENDES en la Universidad Central de Venezuela desarrolla un importante programa de investigación a nivel latinoamericano. El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas y la cátedra Columbus-UNESCO realizan también investigaciones en el área de ciencia y técnica que incluye a las universidades. En Colombia existen, asimismo, núcleos de investigación y docencia en la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad del Valle que se reproducen en menor escala en los países más pequeños de la región.

En buena medida, en este desarrollo latinoamericano ha tenido una importancia fundamental el Centro Regional para la Educación Superior [CRESALC-UNESCO] y la Unión de Universidades de América Latina [UDUAL] que producen, difunden y promocionan la investigación, publicación y realización de eventos en América Latina y el Caribe, como también el Grupo Universitario Latinoamericano para la Reforma y el Perfeccionamiento de la Educación [GULERPE] que ha tenido un papel importante en el estímulo a los estudios sobre la educación superior en América Latina.<sup>6</sup> Cabe señalar que este desarrollo de las bases

---

<sup>6</sup> Gran parte de la información ha sido tomada de Carmen García Guadilla (1997).

institucionales de los estudios sobre la educación se configuró a partir de los setenta, pero la Argentina permaneció ajena a estas tendencias. Esta situación, producto de las dictaduras militares que se sucedieron en el poder entre 1966 y 1983, se manifestó en el aislamiento de las universidades nacionales de los organismos regionales de coordinación, al mismo tiempo que retrasaron la emergencia de la reflexión sobre la universidad en las distintas modalidades asumidas en la región.

Otro indicador del grado de desarrollo de los estudios en educación superior lo aporta un trabajo reciente de García Guadilla, quien señala que entre 1980-1995 se han reportado 3.315 investigaciones, lo que representa aproximadamente un promedio de 220 investigaciones por año, número que se extiende hasta el año 1995, no pudiéndose registrar si hubo un incremento significativo durante los últimos años. Por otro lado, también es escaso el número de publicaciones que difunden conocimiento, las cuales no superan la veintena, así como son escasos los libros y artículos traducidos, actividad nuevamente más intensa en México. Asimismo, muchas de las revistas no superan el nivel informativo ya que no siempre publican investigaciones, y el grado de exposición internacional y su institucionalización es relativamente bajo. Este no es el caso de un reducido número de revistas producidas desde el campo académico, tales como la ya mencionada *Avaliação en Brasil*; *Perfiles Educativos*, *Revista Mexicana de Investigaciones Educativas* y *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* en México;<sup>7</sup> la *Revista Cubana de Educación Superior* y la revista *Pensamiento Universitario* en Argentina.

---

<sup>7</sup> Dentro de este grupo de revistas mexicanas merece destacarse *Universidad Futura* editada por la UNAM Sede Azcapozalco, aunque lamentablemente su publicación se discontinuó.

Resumiendo las tendencias reseñadas, podemos decir que la región ha construido durante los últimos veinte años una serie de ámbitos y recursos vinculados a la investigación de la educación superior que seguramente se ampliará incrementalmente, sin que por otro lado pueda esperarse una superación de la fragmentación existente. Para una modificación de las tendencias prevalecientes debería modificarse el patrón profesionalista de la universidad latinoamericana incorporando un modelo más centrado en la investigación ya sea de base o aplicada. Sin embargo, las actuales políticas de modernización no están orientadas en esta dirección, pues el mercado que impulsan se orienta básicamente hacia la introducción de un nuevo profesionalismo acompañado por un contexto organizacional más eficiente, sobre todo en términos presupuestarios.

En términos generales se puede afirmar que en América Latina no existe aún el campo de la educación superior en términos de la existencia de una disputa explícita respecto del control simbólico o real de este, como tampoco criterios relativamente unificados que permitan discernir qué o quién pertenece al campo. Los asentamientos institucionales son demasiado variados (organismos de coordinación del sistema, Ministerios, Centros, programas, etc.) y, pese a que la mayoría se localizan dentro de las universidades públicas, permanecen fragmentados. Al mismo tiempo, aunque provengan fundamentalmente de las ciencias sociales, los orígenes disciplinarios de los investigadores son variados y su dedicación a la problemática muchas veces puede ser esporádica. En Argentina y Brasil la investigación se hace aún dentro de la hegemonía del campo educativo con fuerte énfasis en la pedagogía y la didáctica aplicada y menor desarrollo de la investigación. Sin embargo, la situación se está modificando en

dirección a la conformación de un campo más diverso, desde el punto de vista disciplinario y temático.

En realidad, el problema de la fragmentación del espacio de producción es también, en gran medida, producto de la fragmentación de los sistemas universitarios y del campo académico como tal. La falta de consolidación de las comunidades académicas, la debilidad de la investigación, y el fuerte perfil político-partidario de la discusión universitaria en América Latina contribuyen a dificultar el desarrollo del campo. En este sentido, el inicio de nuevas formas y modelos de cooperación entre universidades de distintos países puede contener las condiciones para un crecimiento de la investigación y un potencial desarrollo de la región sur del continente.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La experiencia en materia de intercambios formales y protocolares así como en llamados a la cooperación es de larga data en América Latina. Con todo, es recién a partir de 1990, con la creación del Mercosur, que el tema de la cooperación universitaria aparece con fuerza en la nueva configuración de prioridades en América Latina. La novedad de la actual situación es que la colaboración supone ahora grados de integración y complementariedad que van más allá de los meros acuerdos entre las cúpulas de la dirigencia universitaria. Este es el caso del Grupo de Montevideo (conformado por las universidades de Buenos Aires, de Entre Ríos, del Litoral y de Rosario por Argentina, la U. F. de Río Grande do Sul, U. F. de Santa Catarina, U. F. de Paraná, U. de San Carlos por Brasil, la U. de la República por Uruguay y U. N. de Asunción del Paraguay), pues constituye una iniciativa que se ha construido desde las propias instituciones y en el marco del ejercicio de su autonomía. La singularidad de esta construcción horizontal de cooperación es el carácter incremental de la incorporación de nuevas universidades, al mismo tiempo que el protagonismo en materia de intercambio pasa de la cúpula de gobierno de las instituciones a asentarse en las disciplinas. Esta búsqueda de sustantividad del proceso de intercambio es nueva en la región. En este sentido, podríamos pensar que el movimiento que se inicia según los modos tradicionales de la cooperación formal avanza paulatinamente hacia formas superiores de interdependencia e integración no solo institucional sino también disciplinares.

## **La experiencia argentina: el desarrollo tardío pero presuroso de la investigación en educación superior**

La investigación sobre la educación superior en la Argentina constituye un fenómeno reciente que no va más allá de 1988, si lo consideramos en términos de una modalidad de trabajo asentada en programas o grupos de investigación (sea en el Estado, en las universidades o en centros privados) que se apoyan en el uso de bibliografía reconocida internacionalmente, y que además se reconocen como miembros de un ámbito especializado de producción de conocimiento. En este sentido, en este último punto intentaremos caracterizar la situación argentina poniendo especial énfasis en la emergencia de actividades de posgrado, ya que las mismas suponen estas modalidades de investigación en el estudio de la educación superior, y, a la vez, constituyen una plataforma para la construcción de centros y programas de investigación en un número considerable de universidades sobre todo públicas del país.

Esta breve historia de los estudios del campo se inicia recién en 1985, cuando se publican los primeros trabajos que dan cuenta de la educación superior en la Argentina desde una perspectiva académica inscrita a su vez en las tradiciones de la investigación social (Cano, 1985; Pérez Lindo, 1985). Con posterioridad, en 1988, se crea la primera Especialización en Docencia Universitaria en la Universidad Nacional de la Patagonia que supone la existencia de un objeto de estudio nuevo y que además incorpora bibliografía (especialmente norteamericana) sobre la temática (Ezcurra, De Lella, y Krotsch, 1992). Hacia fines de la década, ya en plena incorporación de la problemática de la evaluación, la “*accountability*” y las políticas de reforma, comienza a funcionar un programa de estudios sobre la educación superior en un centro



de estudios sociales privado. De esta manera, el Centro de Estudios sobre el Estado y la Universidad [CEDES] inicia una serie de investigaciones en educación superior en el marco de un programa más general con financiamiento de la Fundación Ford, el cual además de vincular centros similares en América Latina se orienta principalmente a generar conocimientos en sintonía con la agenda de reformas impulsada desde el Estado y los organismos internacionales. A pesar de su producción, el programa, por el tipo de asentamiento que tiene, no ha producido un efecto de demostración en el ámbito de las universidades cuya vía hacia la constitución de los estudios sobre la universidad parece recorrer un camino fundamentalmente arraigado en las dinámicas disciplinarias. Simultáneamente se conformarán grupos de investigación en la Facultad de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad de Humanidades de la Universidad de La Plata, en la Universidad del Litoral, así como en otras universidades del país. Todos estos grupos tienen un carácter fuertemente disciplinario (generalmente inscriptos en las ciencias sociales) independientemente de su localización y su orientación. El pasaje a centros o institutos de carácter multidisciplinario dependerá de la capacidad de maduración y desarrollo que tengan estos espacios de reciente creación, así como de la visión y apoyo por parte de los responsables de las políticas institucionales.

A partir de los noventa, el tema de la reforma de la universidad será el eje de la política universitaria argentina, cuestión que culmina con la aprobación de la Ley de Educación Superior en 1995 y en distintas medidas de política universitaria dirigidas básicamente a introducir la competitividad y la reforma de las estructuras académicas de la universidad argentina. En el Estado y en directa relación con la mayor intervención estatal se

comienzan a desarrollar investigaciones “*policy oriented*”, así como información sistemática sobre la educación superior. Se consolida de esta manera un centro burocrático y se crean a su vez “organismos de amortiguación”, tales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, que impulsan naturalmente la producción de información sobre la universidad aunque no necesariamente el desarrollo modalidades académicas de investigación.

En 1993, un grupo de investigadores crea la revista *Pensamiento Universitario*,<sup>9</sup> una publicación que se propuso desde el inicio desarrollar el campo de los estudios sobre la educación superior tratando de romper el universo discursivo tradicional acerca de la universidad mediante la incorporación de los desarrollos disciplinarios que se estaban produciendo en otros lugares del mundo, a la vez que trataba de estimular la producción de conocimiento local. Se partió de la idea de que el campo debía ser ampliado a través de la reconversión de investigadores de distintas disciplinas, tratando de impulsar el desarrollo de los estudios en la base disciplinaria del sistema. La hipótesis que motorizó este emprendimiento fue el reconocimiento de que las comunidades académicas tienen un potencial de difusión y generación de efectos de demostración que no tienen otros espacios potenciales de investigación. Sin embargo, si bien las disciplinas enriquecen el campo a través de la incorporación de visiones y métodos particulares, también es cierto que pueden fortalecer el aislamiento,

---

<sup>9</sup> Casi simultáneamente aparece una revista, *Universidad Hoy*, así como otras que difunden información desde el ámbito oficial que han permitido solo recientemente un mayor y mejor acceso a la información por parte de los investigadores y administradores universitarios. Gestada en otro contexto sociopolítico y sin una clara definición del campo, también merece mencionarse como antecedente la *Revista Perspectiva Universitaria* (Suasnábar, 1999).

lo cual obliga a la construcción paulatina de puentes entre los distintos modos de investigar que caracterizan a las distintas disciplinas y posiciones en el campo.

En 1995 desde la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires se elaboró una estrategia para instalar simbólica y prácticamente el área de estudios sobre la universidad. Se realizó así el *Primer Encuentro Nacional: "La Universidad como Objeto de Investigación"*. La idea de reflexividad, visibilidad, apoliticidad y convocatoria amplia a un tema nuevo en el mundo académico se resumía en la necesidad de romper con la tradicional "idea de universidad", de universidad sujeto de la construcción de verdades sociales y naturales pero incapaz de objetivarse. Así, el nombre elegido y los nuevos desarrollos políticos y estructurales del sistema permitieron instalar un principio de ruptura con las perspectivas analíticas tradicionales. Al mismo tiempo el proyecto se fundó en la posibilidad de generar una cierta competitividad entre los potenciales investigadores e instituciones, así como promover un efecto de demostración en el conjunto del sistema. Aunque no se pudo sostener la idea de autonomía académica por la intromisión de los particularismos políticos-partidarios tradicionales, la pertinencia histórica del proyecto garantizó su impacto en el sistema. Es necesario señalar que al *Primer Encuentro* se presentaron más de 200 ponencias y un número mucho mayor de participantes, que revelaba (como se reiteró también en el *Segundo Encuentro*) la fuerte presencia de la investigación institucional así como las actividades tradicionales ligadas a la educación y la pedagogía.<sup>10</sup>

---

10 Un breve balance de la distribución de las ponencias presentadas a los dos encuentros nos revela el estado aproximado de este campo de estudios. Así, el 46 % de los trabajos correspondieron al área de pedagogía y

En 1997 surge un fenómeno nuevo, que tenía como antecedente a las actividades de formación docente preexistentes, pero que ahora se inscriben más claramente como actividades de posgrado vinculadas a los estudios sobre la educación superior. Se trata de la emergencia simultánea de maestrías y especializaciones en docencia, política y gestión universitaria dentro del fenómeno mayor que es el del “boom de los posgrados” desarrollado en Argentina a partir de 1993. La existencia de casi diez programas y la presencia de casi 300 alumnos pertenecientes a distintas disciplinas, que se inician en la investigación, producen conocimiento y trabajan con bibliografía nacional y extranjera a lo que se suman docentes que tienden a especializarse en la temática, tendrá sin duda un efecto instituyente en la conformación del campo. No olvidemos la capacidad legitimadora que tienen las actividades universitarias en relación con la instalación de nuevos campos de reflexión. Los programas han superado hasta ahora la primera etapa de creación, y deben enfrentar el problema de su continuidad y mejoramiento, sobre todo en cuanto a su vinculación y asentamiento en programas de investigación. En algunos casos estas actividades de formación ya están funcionando (al revés de lo que se concibe idealmente) como incubadoras

---

evaluación universitaria, un 10 % al área de mercado de trabajo y universidad, y otro 10 % al área de investigación y transferencia. Aunque menos representadas, las áreas de historia de la universidad y de gobierno, organización y administración universitaria muestran un sostenido crecimiento entre el *Primer* y el *Segundo Encuentro*, en particular la última, hecho que puede explicarse por el énfasis que la agenda de políticas para el sector han puesto en los problemas de gestión académica. Finalmente, con un 2,5 % el área de economía de la educación superior aparece como una zona de vacancia. No obstante, y aún en aquellas temáticas con mayor presencia, también se observan dificultades para avanzar en la conformación de agendas de investigación abarcadoras del conjunto de las problemáticas de cada área.

de futuros centros de investigación que pueden modificar radicalmente el panorama de la investigación sobre la educación superior en el país.<sup>11</sup> Con todo, y pese a los progresos realizados, varias tensiones recorren estas actividades de postgrado como pueden ser entre la formación docente y la formación de investigadores, entre especializaciones con perfiles más profesionalizantes y maestrías más orientadas a la carrera académica, entre las visiones generalistas provenientes de la pedagogía y las especificidad de las culturas disciplinares, entre la preocupación por la eficiencia que conllevan los enfoques de la gestión y el carácter complejo y heterónimo de las dinámicas institucionales, etc.

Si bien se puede prever que muchas de estas actividades no lograrán transformarse en programas o sostenerse en el tiempo, es posible que a través de actividades interinstitucionales de cooperación en materia de docencia, investigación y publicaciones, y la conformación de redes de investigadores e instituciones, se pueda lograr una infraestructura básica para el asentamiento de

---

11 Si bien existen otras experiencias anteriores, el año 1997 constituye un detonador de estas actividades de formación cuaternaria: Especialización en Docencia Universitaria, Universidad de la Patagonia, 1987; Maestría en Educación Universitaria, Fac. de Humanidades, U. N. del Comahue, 1997; Curso de Actualización y Perfeccionamiento en Política y Gestión Universitaria, Unigestión, U. N. del Litoral, 1997; Maestría en Estudios sobre la Universidad, Universidad de Palermo, 1977 (Privada); Maestría en Gestión Universitaria, Rectorado, U. N. de Catamarca, 1997; Maestría en Gestión Universitaria, Fac. de Economía, U. N. de Mar del Plata, 1998; Especialización en Docencia Universitaria, Fac. de Humanidades, U. N. de Mar del Plata 1998; Maestría en Docencia Superior, Fac. de Humanidades, U. N. de Tucumán, 1998; Maestría y Especialización en Docencia Universitaria, Fac. Regional Buenos Aires, UTN, 1998; Maestría en Gestión Universitaria, U. N. de Santiago del Estero, 1998; Maestría y Especialización en Gestión de la Educación Superior, U. N. de Formosa, 1998.

programas y la articulación de proyectos de investigación en la base del sistema.

Esta posibilidad depende en gran medida de la conciencia que los actores vinculados a estas actividades tengan acerca del enorme potencial existente en relación con la constitución de un nuevo campo de estudios que, además, es estratégico para la modernización y reforma de la universidad argentina. Uno de los factores que seguramente será más difícil de superar es la fuerte presencia de la fragmentación académica e institucional, agudizada por los cortes partidarios y la falta de una cultura de la cooperación que caracterizan a la universidad argentina. Hemos realizado hasta aquí una breve referencia al surgimiento de un nuevo campo, que está recorrido por las mismas tensiones que todos los campos vinculados a los estudios sobre la universidad en el mundo y que en su forma se asemeja a las modalidades desarrolladas en América Latina, pero que al mismo tiempo nos permite reflexionar acerca de la construcción de un campo de reflexión en sus momentos iniciales.

### **Reflexiones finales**

Sin pretender definir si existe un campo o no, pues, finalmente el concepto es solo un instrumento analítico, podemos señalar que en la Argentina se perfilan algunos elementos que permiten hablar de su rápida y creciente institucionalización: a) la emergencia acelerada de investigadores y espacios orientados a la investigación y a la formación de futuros investigadores; b) la maduración de los posicionamientos que tienden a estar progresivamente más fundados teórica y empíricamente; c) la creciente especificidad del espacio en términos de investigadores y circulación de conocimientos especializados; d) la diversificación del

campo a través de la formación de núcleos de investigación en ámbitos disciplinarios, institucionales, programas en centros y facultades, gobierno, etc.; e) la notable expansión de las actividades de formación-investigación en el nivel de posgrado; f) la emergencia de una disputa encubierta en torno al control simbólico y material del campo, que aunque ceñida aún por el campo de lo político parece autonomizarse lentamente de este; g) participación creciente de investigadores en encuentros regionales e internacionales; y , h) incremento de la producción local y mayor acceso a la bibliografía internacional. No obstante, y a pesar de lo anteriormente señalado, deberíamos ser más cuidadosos en hablar de un campo en tanto no existen aún reglas del juego que aludan a formas de distribuir prestigio entre distintas formas y modos de investigar, o maneras de regular el acceso y la pertenencia al campo. Finalmente un campo existe en tanto exista hegemonía en torno a un paradigma dominante, al mismo tiempo que bordes y fronteras que delimiten un espacio concreto de interacción social.

Como todo sistema o configuración de actores y posiciones, este se constituye como una configuración de tensiones en movimiento en el cual el balance de poder es permanentemente inestable. En el campo de los estudios sobre la educación superior en la Argentina las tensiones son difusas y las distancias tienen que ver con el aislamiento de las distintas posiciones y actores. En este sentido pueden observarse varios cortes que aluden a tensiones y conflictos objetivos entre posiciones, que alimentan, y a la vez cuestionan, el potencial desarrollo del campo: a) el espacio de producción de conocimiento entre el gobierno y la universidad está recorrido por tensiones políticas que dificultan la creación de canales de comunicación; b) dentro de la universidad tampoco existe intercambio entre los que hacen investigación

institucional, aquellos vinculados a disciplinas como las ciencias de la educación, la historia, la antropología, la sociología, la economía, etc., y los ligados a objetos interdisciplinarios como el mercado de trabajo y el gobierno; c) los programas delineados por fuera de la universidad, “*policy oriented*”, están más ligados a la política gubernamental pero sin vinculación estrecha con la universidad; d) las actividades ligadas a la formación en gestión y docencia universitaria no tienen articulación entre ellos, y valoran de manera distinta los saberes disciplinarios y la formación para la toma de decisión; y, e) la falta de estímulos institucionales y gubernamentales. Es así que el crecimiento cuantitativo y diversificado institucionalmente se ha sustentado hasta el momento en el aislamiento y la fragmentación de las actividades. Se trata ahora de encontrar el modo de construir puentes que permitan formalizar las disputas y construir regiones, espacios y referentes discursivos relativamente compartidos.

En los países centrales este proceso de construcción de instancias de coordinación y regulación de la interacción tiene una maduración mayor, al mismo tiempo que la densidad institucional en el caso de Estados Unidos y el sistema de presiones supranacionales en Europa crea condiciones para el desarrollo de múltiples formas asociativas interregionales. No sucede lo mismo en los distintos países de América Latina, y tampoco en el conjunto de la región en las que la institucionalización de la investigación sobre la educación superior está en sus comienzos y la relación entre los países está menos sujeta procesos unificados de regionalización.

Por otro lado, el avance de los estudios sobre la educación superior en Argentina se ha manifestado de manera más reciente, pero han avanzado de manera notable a pesar de no haber habido una política explícita hacia su promoción. El crecimiento ha



sido el producto de la complementación de circunstancias estructurales y coyunturales que ya hemos mencionado. Si el conjunto de los actores toma conciencia de la importancia de esta actividad para la transformación permanente de la vida universitaria argentina es posible pensar en que la potencialidad ahora existente se transforme en productividad intelectual.

En este sentido, pensamos que su consolidación depende ahora en gran medida de la ampliación y profundización de las experiencias de formación en docencia e investigación que han surgido recientemente. Se deberán mejorar las experiencias vinculándolas más intensivamente a la investigación, pero fundamentalmente es necesario aprovechar la experiencia para crear centros o núcleos permanentes de investigación en distintas universidades del país. Los núcleos en la base del sistema orientados a la investigación disciplinaria o focalizada son los que potencialmente pueden estar más interesados en el desarrollo a largo plazo del campo de los estudios sobre la educación superior, ya que su identidad como investigadores es mayor y su dependencia de la promoción de determinadas políticas coyunturales es a la vez menor. En relación con lo anterior será seguramente más importante discutir acerca de las estrategias para desarrollar estudios de distinto tipo y carácter, así como su posible articulación, que teorizar acerca de si existe o es posible un campo o no, según el modelo de las comunidades disciplinarias heredadas de la modernidad. Finalmente estas, así como la organización en cuyo hogar se han instalado, viven hoy profundas y aún irreconocibles transformaciones que deberán ser tenidas en cuenta en una política de promoción y desarrollo de los estudios sobre la educación superior en el país y la región.

## Bibliografía

- Altbach, Philip G. (1996). The Review and the Field of Higher Education. *The Review of Higher Education* (John Hopkins University Press), 20(1).
- Alexander, Jon y Davis, Charles (1993). Teoría democrática e incorporación política de la educación superior. En Emilio Tenti (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Brunner, José J. (1990). *La educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO/Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre (1989). *Homo Academicus*. Stanford: Stanford University Press.
- Baldrige, Victor et al. (1986). Alternative Models of Governance in Higher Education. En Marvin W. Peterson (Ed.), *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ginn Press/Ashe Reader Series.
- Cano, Daniel (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/CRESALC/UNESCO.
- Clark, Burton R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley/Los Ángeles: University of California Press
- Clark, Burton R. (1984). *Perspectives on Higher Education*. Berkeley/Los Ángeles: University of California Press.
- García Guadilla, Carmen (1996). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: CENDES/Nueva Sociedad.
- García Guadilla, Carmen (2000). The institutional Basis of Higher Education Research in Latin America with Special Emphasis on the role played by International and Regional Organizations. En Stefanie Schwarz y Ulrich Teichler (Eds.),

- The Institutional Basis of Higher Education Research*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Durkheim, Émile (1969). *L'évolution pédagogique en France*. París: Presses Universitaires de France.
- Ezcurra, Ana María; De Lella, Cayetano y Krotsch, Pedro (1992). *Formación docente e innovación educativa*. Buenos Aires: Aique.
- Gibbons, Michael (1995). The University as an Instrument for the Development of Science and Basic Research: The Implications of Mode 2 Science. En David D. Dill y Barbara Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Nueva York: IAU Press/Pergamon.
- Krotsch, Pedro (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- Krotsch, Pedro (1997a). La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur. *Perfiles Educativos* (México: CESU-UNAM), (76-77).
- Krotsch, Pedro (1997b). El gobierno de la educación superior: análisis de coyuntura. En Afranio Mendes Catani (Ed.), *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Editora Autores Associados.
- Labarca, Guillermo (1973). *Crisis de la Universidad, alianza de clase y pensamiento crítico en América Latina*. Buenos Aires: Cuadernos del CIE N° 8. [Reeditado en Labarca y otros (1977). *La educación burguesa*. México: Nueva Imagen].
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Neave, Guy (1994). Significación actual del Vocacionalismo. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), (2).

- Neave, Guy (2001). Prevenir o curar. La universidad como objeto de estudios. En Guy Neave, *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa.
- Pérez Lindo, Augusto (1985). *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Suasnábar, Claudio (noviembre de 1999). Revista *Perspectiva Universitaria* (1976-1983). Universitarios entre la dictadura y la democracia. *Revista Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 6(8).
- Teichler, Ulrich (diciembre de 1996). Comparative Higher Education: potentials and limits. *Higher Education: the international Journal of higher education and educational planning*, 32(4).
- Tenti, Emilio (1988). El proceso de investigación en educación. El campo de la investigación educativa en la Argentina. En *Curso de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales*. Rosario: CONICET/UNR.
- Terenzini, Patrick (1996). Rediscovering Roots: Public Policy and Higher Education Research. *The Review of Higher Education* (John Hopkins University Press), 20(1).
- Torstendahl, Rolf (1996). La transformación de la educación profesional en el siglo XIX. En Sheldon Rothblatt y Bjorn Wittrock (Ed.), *La Universidad europea y americana desde 1800*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Trow, Martin (diciembre de 1996). Trust, Markets and Accountability in Higher Education: Comparative perspective. *Higher Education Policy* (Pergamon Press), 9(4).
- Vasconi, Tomás y Recca, Inés (1971). *Modernización y crisis de la universidad latinoamericana*. Santiago de Chile: CESO. [Cuadernos de Estudios Socio-económicos N° 14].
- Weiss, Eduardo (1994). Investigación educativa en América Latina: presente y futuro. *Universidad Futura* (México), (16).

## Los estudios sobre la universidad Autorreflexividad y autonomía\*

Más que una conferencia, quiero hacer una serie de reflexiones sobre la temática que tendría como centro el tema del campo de estudio sobre la universidad, que creo es en lo que ustedes están en este momento comprometidos. En un hecho que, por ahí, me parece que no se dan cuenta de la trascendencia que tiene como un hecho constitutivo de este tipo de reflexión o metarreflexión sobre la universidad. Esta articulación que han hecho sobre fragmentos de trabajos sobre la universidad pero que no se inscriben, digamos, en un discurso o paradigma de comprensión del conjunto de la universidad. Cuestión que, por otro lado, está relativamente avanzada como campo. Un poquito sobre eso voy a hablar. Pero antes quiero agradecer a, yo no sé cómo definirla a la rectora que ustedes tienen, pero como siempre digo la verdad y cometo el pecado de depositar en ella todas mis esperanzas. Yo creo que es una falta de respeto buscar siempre una especie de refugio, y digo refugio para la esperanza. Principalmente, de un sistema que uno ve difícil, en circunstancias difíciles, sobre todo

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (2024 [2009]). Conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Córdoba en 2009. *Pensamiento Universitario*, (22).

en esto que llamamos la capacidad de reflexionar sobre sí mismo y de anunciar un posible futuro.

Pensar la universidad y al mismo tiempo cómo poder pegar un salto e imaginarnos una situación hacia el futuro. La dificultad que tenemos en la Argentina de escaparnos del puro presente. Estamos siempre envueltos en una especie de vorágine, sin poder anunciar novedades como lo hizo la Reforma Universitaria de 1918, por ejemplo. Y en esta medida pensaba y recuperaba mi temor a cristalizar la Reforma en determinadas proposiciones o consecuencias que a cada uno le interesa hilvanar de la Reforma, y no pensarla como un gran acto de puesta al día con lo contemporáneo. Esta voluntad de ser contemporáneos con el mundo que supuso como intención la Reforma. Yo creo que también esto de construir un mito hacia atrás es peligroso. Y creo que tenemos que abreviar el sentido profundo de la Reforma para pegar un salto, de alguna manera, volviendo a los orígenes intencionales de la Reforma. Una pequeña dimensión acerca de lo que es mi preocupación por la universidad, como yo no hablo del objeto, sacando un poco de Pierre Bourdieu esto de “objetivar al sujeto objetivante”, porque me llamó la atención siempre esto, cuando Bourdieu dice “tenemos que ejercer una vigilancia epistemológica sobre nuestro propio discurso”. Tenemos que cuidar nuestro derecho de decir la verdad. La universidad siempre se ha otorgado el derecho de hablar sobre la verdad, las verdades sociales y naturales, pero poco hacemos para fundar este conocimiento en una reflexión, en una autorreflexividad.

Estando en México me preguntaba dónde está el origen de la decadencia argentina. Perdón que hable así, pero yo creo que hay mucho de esto, si uno lo vive históricamente. La primera preocupación fue trabajar sobre la Iglesia. Me preguntaba hasta dónde la Iglesia argentina no fue un impedimento a la modernización,

a partir de 1930 sobre todo, con esta perspectiva antiilustrada. Y en la universidad se ven estas fisuras permanentes de la historicidad. Este es un tema bastante árido. Después dije, la universidad es un objeto reactivo importante, reflejo del pasado, y por supuesto, anunciador del futuro. Y yo diría, motivado un poco por las políticas de la década del noventa, y preocupado porque la agenda nos venía impuesta desde afuera, de alguna manera desde el Estado y desde los organismos internacionales. Yo me preguntaba qué es lo que nosotros ponemos de contraparte de esta negociación, de esta discusión acerca de la agenda universitaria. Y, evidentemente, los canales de financiamiento y los canales de interlocución estaban establecidos por el Banco Mundial, no tanto porque el Banco quisiera preocuparse por la educación, sino más bien porque desde la política argentina había que encontrar un respaldo a una reforma de la universidad. Fue más bien la búsqueda de un nicho del Banco Mundial, que al revés. El Banco Mundial en ese momento estaba priorizando sobre todo la escuela primaria, de manera que tuvimos la reforma de los noventa, no quiero satanizar toda la experiencia, pero la preocupación en ese momento era que todo estaba construido para introducir un lenguaje y nosotros no teníamos prácticamente una respuesta proactiva. Siempre fue una respuesta meramente defensiva. El caso de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU] fue un ejemplo de eso. Cuando se planteó la posibilidad de crear un organismo desde los propios organismos, una especie de acrecentamiento de abajo para arriba, es decir de crear un organismo de las mismas universidades para sus procesos de evaluación, esto fue muy boicoteado, pero finalmente la iniciativa la tomó el Estado. Aquí no había tanta unilateralidad como uno piensa, sino que también había divisiones en términos de la construcción del discurso propio. En ese momento

me ofrecieron un tema por el cual valía la pena comprometerse. Les dije “hay dos instrumentos para crear un campo: primero, en términos clásicos, una revista y un acontecimiento”. El acontecimiento es “La Universidad como Objeto de Investigación”, es el encuentro de investigadores en la base del sistema, pensando no tanto en las autoridades, en la línea de los organismos internacionales, sino en recuperar el trabajo. Un poco el ejemplo que ustedes están construyendo aquí, recuperando el trabajo disperso y tratando de generar redes entre temáticas en las propias universidades. Y, la otra, era la creación de una revista que de alguna manera comience a decirle a la universidad “hay una reflexión sobre la universidad”. Una reflexión teórica y una más instrumental, pero existe en el mundo una reflexión importante acerca de la universidad como objeto válido de conocimiento. Y esto lo digo así porque hasta los noventa predominó un lenguaje básicamente normativo y propositivo, pero no un lenguaje analítico. Hablamos siempre de lo que la universidad debe ser, pero conocemos poco acerca del proceso interno de la universidad. Hay un agujero negro que todavía persiste, pienso, en términos de cuáles son los procesos que hacen de la universidad este universo tan complejo. Esa es la discusión que algunos plantean, ¿es un animal que integra un zoológico, o es solamente una variedad de especies que andan cada una por su lado? ¿La universidad contiene a estos animales o no los contiene? Y hay una imagen, si uno mira la universidad desde muy arriba va a ver una cierta unidad, pero en la medida que uno baja, va viendo que las tribus no se parecen casi en nada. Los matemáticos con los historiadores, o los historiadores con los diseñadores se distinguen hasta en términos del matrimonio y las relaciones amorosas que tienen entre ellos. Lo que quiero decir con esto es que, yo creo que es uno de los objetos –uno se enamora de las contrapartes, de las elecciones que



uno hace porque las tiene que justificar— más apasionantes. Mucho más apasionante de lo que uno cree. Porque creo que hay una naturalización de estar en la universidad, como hay una naturalización del matrimonio. Son instituciones muy fuertes, que uno vuelve casi como naturales. Sin embargo, esto no es así. La capacidad de socialización que tiene la universidad es brutal y enorme. De manera que yo creo que son los miembros más complejos que uno puede abordar en términos, digamos, de una perspectiva que nos falta, vertical y horizontal, en el sentido sistémico y en el sentido también de la multiplicidad de disciplinas que se desarrollan en la universidad y todas las perspectivas que esto supone.

Y, por otro lado, la visión más institucional del punto de vista de la gestión, del gobierno, etc. Pero la diversidad de temáticas siempre tiene que ver, lo voy a enganchar, con el tema del campo. Yo decía que es un objeto apasionante que vale la pena. Hay una dificultad intrínseca de los estudios sobre la universidad. La pregunta sería: ¿hasta dónde hay un campo de estudio sobre la universidad? Hay países donde esto está más constituido y otros en que está menos constituido. Depende mucho también de la política que uno se da para la construcción de un campo. No es solamente una cuestión acerca del saber de la disciplina. Pero la dificultad de construcción del campo, pienso que básicamente radica en tres cuestiones. Primero, el objeto de investigación es muy diverso, atañe a problemas disciplinares, problemas de gobierno, de participación, es un universo complejo. Las interacciones son esporádicas, no son burocráticas. Las unidades de trabajo se vinculan, pero esporádicamente. Responden más bien a intereses particulares, que a un orden burocrático. Las unidades se juntan de acuerdo con intereses, no a lógicas burocráticas, como la entidad pública que generalmente reconocemos desde el punto de vista de la estructura weberiana. Entonces, reitero, está

la complejidad del objeto, por un lado. El objeto tiene muchos núcleos problemáticos que tratar.

Por otro lado, están las perspectivas disciplinarias, que son también múltiples. No es lo mismo un enfoque hecho desde las Ciencias Políticas, desde la Sociología, la Historia, la Antropología, la Psicología, las Ciencias de la Educación [...]. Son todos, de alguna manera, enfoques difíciles de conciliar. Muchos autores, como Teichler, han tratado de encontrar algunos paradigmas unificadores. En algunos casos, utilizaron sobre todo la perspectiva más bien organizacional, que es la que ha concentrado, un poco, aquello que puede ser un elemento unificador, otros utilizaron la perspectiva histórica. Pero ahí hay una discusión que yo diría que no tiene mucho sentido en este momento para nosotros. La otra cuestión es la diversidad de las perspectivas disciplinares.

En tercer lugar, como dificultad para la construcción del campo, está todo lo que tiene que ver con lo posicional. No es lo mismo una investigación de la universidad en el marco de la gestión, como apoyo a la gestión, que una investigación realizada en el campo de las disciplinas desde perspectivas a largo plazo, libertad de construcción de las temáticas, etc. Esto es muy interesante, porque muchos han propuesto [...] Terenzini decía, por ejemplo: “los estudios sobre la universidad han abandonado su origen”, su origen pragmático, como instrumento de gobierno. Y ahí hubo una discusión muy interesante en los años ochenta sobre la importancia de la reflexión libre sobre la educación. La discusión era sobre la investigación en el campo educativo, no tanto en la universidad. Porque en esas zonas de libertad es también donde uno puede reinventar los problemas y esbozar los problemas que no están escritos en la agenda oficial. Todo esto hace difícil la construcción de un cuadro unificado de reflexión sobre la universidad.

En esta discusión que ya se ha tenido en algunos seminarios sobre cómo construir este campo, yo creo que lo que hay que hacer es simplemente tratar de articular redes entre disciplinas y cruzarlas con núcleos problemáticos. Por ejemplo, algunas políticas en torno a núcleos problemáticos, que son interdisciplinarios o transdisciplinarios, y por otro lado también promover lo que es la investigación en la base disciplinaria del sistema de las ciencias políticas. ¿Por qué la importancia de las bases? Porque yo creo que el corpus disciplinario tiene una enorme capacidad de expandirse en las nuevas temáticas. Ahí también se trata de la política que ponga de moda la temática, pero una vez que determinados tipos de temas prenden en la comunidad académica... y esta era un poco la venganza que yo sentía con la universidad como objeto. Es decir, nosotros vamos a trabajar la base del sistema, tratando de promover la investigación desde la base del sistema, porque ahí están los elementos organizacionales, que aseguran el crecimiento permanente del campo. Entonces, me parece que hay que arraigar el trabajo sobre la universidad, aunque permanezca fragmentado por ahora. Tenemos vacíos enormes. Por ejemplo, no existe una historia de la universidad en la Argentina. Las historias institucionales son todas celebratorias. Hay muy poca investigación en el campo de la historia. No sabemos cuál fue, cómo fue la construcción. Hoy se esbozaron en el seminario algunas cuestiones, micro, a nivel institucional, a nivel del sistema, pero tenemos muy poca memoria institucional, la memoria de los actores, porque hubo interrupciones dramáticas en la continuidad de los actores institucionales. Es decir, los relevos generacionales no se han dado como deberían darse en un país normal. No hay relevos generacionales que permitan la construcción de la historia viva, una memoria viva. Y, por otro lado, tampoco hay una memoria

escrita. Salvo cosas de Halperin Donghi, algunas cosas que hay en La Plata, acá creo que se ha hecho también, pero son muchas veces de carácter [...] que tienen que ver con las celebraciones, los aniversarios, etcétera, pero creo que estamos saliendo de eso. En los últimos años realmente ha habido una expansión muy significativa en la investigación sobre la universidad en la Argentina, sobre todo si uno lo compara con países como [...]. Bueno, en México, donde está muy institucionalizado esto, algo que habría que reflexionar, está el IISUE<sup>1</sup> que es un enorme instituto, tiene como 100 investigadores que trabajan sobre el sistema y sobre la institución de la UNAM. Es un gran centro de reflexión y de construcción de la memoria, digamos. Pienso que nosotros, en este momento, por el número de gente que participó por lo menos en el congreso, estamos en una situación realmente muy próspera. Todavía desorganizada, pero próspera en términos de constitución numérica; más que Brasil. En ese sentido nosotros avanzamos bastante más en la percepción de esto como un campo. Cuando digo campo, en realidad, lo estoy tomando un poco de Bourdieu a esto. Es un lugar de disputa por el poder de un sentido, de algo que está en juego, pero que tiene criterios de entrada, de salida; ese es el sentido. Digamos que los bordes de este campo son muy porosos, por lo mismo que decía antes. Los historiadores, por ejemplo, prefieren quedarse como historiadores, no como investigadores de Educación Superior, porque la fortaleza disciplinaria es mucho mayor. En algunos casos es así, en otras disciplinas no, por ejemplo en las Ciencias de la Educación, donde pasar posiblemente a la Educación Superior sería un traslado en términos

---

1 [N. de la Ed.]. Se refiere al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

de capital académico interesante. Pero especialmente en Historia no. Pasar del campo de la Historia al de la Educación Superior es una pérdida, digamos, de capital académico. Estas cosas también son muy interesantes. Haciendo una memoria, por ahí para ustedes no sé si nueva o no, pero en realidad pensar la universidad es una cosa relativamente vieja de la cual no tenemos demasiada consciencia. Pero yo no voy a ir a la Edad Media donde el trabajo intelectual, la universidad, tienen un rol ya fundamental en el Siglo XII. Pero más bien yo diría que lo que impregna hoy el sentido de la universidad, el sentido más profundo, en realidad es como un imaginario que nos recorre de manera falsa: la libertad de enseñar, la libertad de la investigación. En realidad, está pensada no solamente como formación de un hombre, y yo me preguntaba cuál es nuestra formación, nuestro modelo universitario. Yo creo que este modelo todavía está presente. El modelo profesionalista, liberal, como algo de la sociedad civil. Yo creo que el pensamiento de principios del siglo XIX sigue siendo un trasfondo no siempre realizado, para decirlo de otra manera, pero sí como aspiración y como legitimación de los fundamentos de la universidad. Es un fundamento, pero no siempre realizado en la práctica en la construcción universitaria, ni en Estados Unidos, ni en ningún otro lado. Pero sí sirve como un discurso legitimador, incluso para nosotros. Cuando hablamos de la universidad, no hablamos de la universidad profesionalista, hablamos como si fuera el lugar de la ciencia, de la producción de la ciencia y la cultura, que es lo que nos legitima. En el sentido en que lo planteaba Julio V. González, es el lugar en el que podemos hablar en nombre de lo universal. Los primeros discursos, en realidad, vienen muy asentados en el idealismo filosófico alemán, donde hay diagnósticos. Yo ayer estaba pensando: es un discurso propositivo,

pero no es cierto, porque en muchos de ellos hay un diagnóstico fuerte sobre la universidad contemporánea. Y en realidad es una crítica a la universidad alemana, y cuando se repiensa la universidad alemana, se piensa [...]. Dice Humboldt: “tenemos que recuperar en el campo de la cultura lo que hemos perdido, en términos materiales, en la guerra”. La universidad es ese instrumento racional para recuperar la cultura que la civilización francesa, de alguna manera, se llevó. Y en Estados Unidos [...] la primera reflexión fuerte que está presente en la Argentina a través de meandros, yo diría, porque no tenemos un patrón demasiado firme en ese sentido. Pero también está en el modelo de la universidad norteamericana a principios del siglo XIX toda la corriente, digamos, de la universidad científica alemana, sobre la norteamericana que tiene el posgrado [...]. Los norteamericanos han sido muy virtuosos en la incorporación de estructuras basadas en sus propias estructuras. El posgrado que ellos inventan tiene que ver con el núcleo científico de la universidad, sin modificar el College, han buscado un lugar sin transformar la estructura. Pero a fines de los cincuenta, en realidad, el modelo norteamericano es el que impacta fuertemente con el funcionalismo en casi todos los países del mundo. Y en ese sentido es impresionante lo de la universidad [...], yo creo que es prácticamente la única institución que se volvió universal, en términos de un modelo. Porque el modelo chino, el árabe han quedado muy sometidos a este modelo de universidad occidental. Y cada vez más, por otro lado.

Quería también reflexionar, decir alguna cosa, hay un intermedio [...]. La reflexión sobre la universidad toma un ímpetu fuerte, pero ya desde una perspectiva más organizacional en los sesenta, y esto tenemos que fijarlo, porque a veces reflexionamos mucho sobre el impacto que determinadas políticas tienen,

y nos olvidamos de la importancia que tiene el devenir estructural de la universidad. En eso Martin Trow, en los sesenta, pone el énfasis sobre las modificaciones que trae la ampliación del ingreso a la universidad por sí mismo. Nosotros tendemos mucho a pensar que el Banco Mundial, etcétera, pero yo pienso que hay muchas de las políticas y muchas de las problemáticas que tienen que ver con la ampliación de la demanda. Que dependen del sistema universitario. No es lo mismo tener cien universidades como tenemos hoy, que tener las seis que había en los sesenta. Evidentemente, la competencia del mercado existe más allá de que se promueva o no se promueva. Esto pertenece a la naturaleza del número. Esta temática de los estudios sobre la universidad se acrecienta mucho a través del planeamiento y la teoría de los recursos humanos, cuando se pasa de la universidad de élite a la universidad de masas. Y el estudio sistemático de los procesos universitarios y la necesidad de adaptarse a un mercado privado hacen que los estudios sobre la universidad tengan un lugar muy importante. Es la masificación, básicamente, lo que está jugando. En términos de números, de inscripciones, de ingreso.

También quiero recordar una cosa que me gusta mucho, en el sentido de la recuperación de los ideales de la universidad. Hay un artículo maravilloso de Paul Ricoeur, donde la gran pregunta que se hace ya en los setenta es: “¿dónde colocar la idea de universidad en un sistema que se masifica, que ha perdido este sentido de universidad crítica, ligada a la investigación, a la autonomía, a la reflexividad?” Es decir, tal cual fue pensada. Entonces, dónde colocamos esto en un mar de servicios que son funcionales básicamente a las necesidades de la sociedad, pero que no son, desde el punto de vista intelectual, actores críticos, digamos. Me parece que, después, se retoma muy bien en la versión más actualizada de Boaventura de Sousa Santos, sobre, también, la universidad

sobredemandada. Yo creo que es muy interesante porque recupera muchas cuestiones. Por ejemplo, lo de la evaluación. Dice, “hay que transformar la evaluación en un elemento emancipatorio de la universidad”. Es una de las primeras discusiones que nos planteábamos hoy. Cómo salir de la evaluación como control, para construirla en un instrumento de autorreflexividad institucional. Y a veces es difícil, porque las mismas instituciones no saben cómo funcionan estos instrumentos para apropiárselos como instrumentos de autorreconocimiento. Generalmente lo que hacen es pedir estándares, es mutuo: por un lado, los organismos del Estado tienen la apetencia de estandarizar y, por otro, del otro lado, piden la receta para ver cómo salir del paso. Hay un juego ahí, donde la pérdida de autonomía y esta autorreflexividad de la institución se difuminan. Yo diría que Durkheim también, evidentemente, desde el hallazgo de la filosofía, las ciencias sociales, da un paso muy grande en la cuestión de la pedagogía en Francia, que es un libro poco conocido sobre el papel de la universidad en la construcción del sistema. Para los que hoy están trabajando sobre el sistema me parece que es muy interesante. Porque él plantea esta relación, cómo la universidad en realidad pare al sistema educativo. Es la matriz del sistema educativo como construcción política.

Bueno, después podemos plantear algunas preguntas, no sé si tienen tiempo. Finalmente, lo que esta rápida recorrida sobre las problemáticas de constituir este campo, que yo creo que [...] hoy tengo la sensación de que hemos logrado un paso muy importante con este encuentro porque se ha manifestado en el interior de la propia institución. Porque tenemos ahora varias instituciones sobre la universidad. Hoy, de alguna manera, se está complementando acá con una masa crítica dentro de la propia institución. En este sentido, yo creo que esto lo podemos potenciar el año



que viene, haciendo el encuentro “La Universidad como Objeto de Investigación”, aquí.

Creo que tenemos que aprender a pensar más en términos de sistema. Estamos muy encerrados en nuestros núcleos y nos falta una perspectiva del conjunto del sistema. Cuando digo sistema, estoy hablando del sistema terciario. No podemos hablar de la universidad si no hablamos de la Educación Superior no universitaria, mal llamada no universitaria. Pensar hoy solo en la universidad comercial [...] las posibilidades de la universidad pública de acuerdo con las misiones que uno cree que realmente que debería tener. Hay otros sectores del nivel terciario que pueden realizar muchas de las funciones que tiene la universidad hoy, que pretende acaparar para sí. Y este es, me parece, el sentido diacrónico en el tiempo, en el sentido sistémico, lo que de alguna manera tenemos que trabajar en nuestra cabeza y pensar desde ahí la universidad.

Yo creo, y volviendo a lo anterior, que tenemos que, en este sentido de la construcción del campo, no apresurarnos a construir ningún tipo de paradigma. Es decir, de dónde, cuáles son las perspectivas disciplinares dominantes o dominadas, sino básicamente crear redes de trabajo. Entre universos analíticos parecidos, por caso. Uno ve que en general no se encuentran. En la problemática del diseño, por ejemplo, hay mucha gente que está trabajando sobre historias particulares de su facultad, que no se conocen con investigadores de otras facultades, o con otras de otras universidades. Y hay varios trabajos sobre la historia del diseño, con relación a la arquitectura. Sin embargo, no hay interlocución entre estos distintos investigadores.

Bueno, creo que estas son las breves reflexiones. Por último, quiero también dejar como una cierta preocupación, sobre el primer tema que había planteado. Esta universidad como un

tema apasionante, pero al mismo tiempo como un objeto preocupante. Quería señalar una cuestión que sí me preocupa, que es la creciente baja participación en el concierto mundial de la producción de conocimiento de la universidad latinoamericana. Esto no fue claramente señalado en el encuentro de Cartagena de Indias, pero yo creo que ha sido muy pobre en términos de diagnóstico y muy proclive a los anuncios de consenso que generalmente son anuncios, muchas veces, vacíos de contenido real. Pero debemos tener en cuenta, por ejemplo, datos de inversión en ciencia y desarrollo científico y tecnológico. En América Latina, no llega [...]. El máximo creo que es Brasil, que se está acercando al 1 %, Chile un poco más y nosotros andamos debajo del 1 %. Corea con 36 millones de habitantes produce más patentes que los 500 millones de habitantes de América Latina. Nuestra participación en la producción de conocimiento, en términos de artículos, ha decrecido por la irrupción de los países del Sudeste asiático, sobre todo, países emergentes. Y también de algunos países como Egipto o la India. De manera que considero, realmente, que el tema de las ciencias en la universidad, el tema del profesionalismo es tan candente como lo fue con Juan María Gutiérrez en 1870 en la Universidad de Buenos Aires, como se planteó en el 1870 en Córdoba, está un poco olvidado ese acontecimiento, pero que yo creo que tuvo directamente impacto sobre la Reforma. Yo creo que es imposible que en la Reforma se haya planteado lo que se planteó, yo me quedé pensando eso [...]. Los investigadores alemanes que fueron unos 40, 45, dos generaciones, tienen que haber dejado una impronta, eso fue en 1870 y en 1918 tuvo lugar la Reforma, no son tantos años. Sin embargo, me da la impresión de que en la literatura no aparecen.

Es la primera vez que el Estado interviene en la construcción de la política universitaria. Siempre me ha llamado la atención la

despreocupación que el Estado tuvo con todo lo que tiene que ver con la Educación Superior. Y la preocupación por la educación media y la educación primaria donde la intervención del Estado siempre fue una preocupación central. La universidad perteneció más a las demandas de la sociedad civil. Me parece que todavía hoy el tema de la demanda pesa muchísimo más que las políticas proactivas de la universidad.

Bueno, quería compartirles simplemente estas reflexiones. Yo diría algo así como bienvenidos. Hagan un esfuerzo porque vale la pena esto de la construcción del campo. Yo creo que desde la universidad se pueden decir algunas cosas, si es que creemos, por lo menos, en la perdurabilidad de la institución a lo largo de la historia. Finalmente, no ha sido una cosa menor. Creo que tenemos una tarea, un poco iluminados por el entusiasmo de la rectora.

Nada más, muchas gracias por haberme invitado a hacer estas reflexiones.



**Sobre la expansión, diferenciación  
y complejización del sistema  
universitario argentino**



## **El posgrado en la Argentina Una historia de discontinuidad y fragmentación\***

Durante décadas el grado en la Argentina constituyó una región olvidada. Hoy, por el contrario, la coyuntura universitaria está caracterizada por una verdadera explosión de ofertas en un contexto social e institucional que aún no comprende claramente su sentido y misión. En este trabajo pretendo describir las tendencias que se observan en el presente, al mismo tiempo que bosquejo algunos aspectos que, desde la historia del Sistema de Educación Superior, han influido en este retraso. Fenómeno llamativo si pensamos en la importancia que este nivel tiene en los principales países de América Latina y tenemos en cuenta el desarrollo relativamente temprano de la universidad argentina así como de su comunidad científica.

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (agosto de 1996). Posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación. *Pensamiento Universitario*, (4/5). Presentamos una versión reducida y modificada del capítulo publicado en Esquivel Larrondo, Juan Eduardo (2002). *La universidad hoy y mañana II. El posgrado latinoamericano*. México: UNAM. Asimismo, el libro es producto del seminario internacional *La universidad hoy y mañana: papel y perspectiva del Posgrado en América Latina*, realizado en el Centro de Estudios sobre Universidad, UNAM, México, octubre de 1995.

Esta situación debe ser comprendida en el marco de los regímenes de gobierno que se sucedieron en el país, aunque también es necesario tener en cuenta el modelo de universidad sobre el que evolucionó el sistema actualmente existente. Tanto las estructuras como los agentes pueden facilitar o impedir la introducción de innovaciones y, en este sentido, la tradición y el tiempo cristalizado en modos de hacer y pensar así como en instituciones, constituyen un peso que dificulta incorporar orientaciones del mundo contemporáneo.

Podríamos afirmar que el estancamiento del posgrado en Argentina estuvo vinculado a dos factores fundamentales. En primer lugar, es necesario destacar la problemática de los intereses constituidos en un momento previo a la expansión del modelo norteamericano de universidad en América Latina (los cincuenta). El desarrollo temprano, bajo la forma de un modelo napoleónico (aunque sin su definido profesionalismo y fuerte vinculación al Estado), ligó la maduración de las comunidades científicas y grupos de interés, sobre todo en el área de las biológicas, a un modelo organizacional muy alejado del anglosajón que fue el que se asoció al impresionante desarrollo de la universidad latinoamericana en la década de los sesenta. En segundo lugar, las intervenciones militares en la Argentina fueron neoliberales en materia económica, pero profundamente tradicionalistas en materia educativa y cultural, es decir, poco orientadas a la innovación. Este hecho impactó de tal manera en la historia de la ciencia y la cultura argentina que no es aventurado afirmar que la fractura que produjo es irrecuperable. Las orientaciones mencionadas han distinguido a los regímenes militares argentinos respecto de otros como Chile y Brasil, en los cuales el afán “modernizante” se manifestó también en el campo universitario y educativo (básicamente a través de la transferencia del modelo



norteamericano); política facilitada además por el menor desarrollo relativo de las universidades en el caso brasileño en ese entonces. Trataremos de partir del supuesto de que el posgrado es el espacio en el que idealmente se debería conjugar la docencia y la investigación. Este es, por lo menos, el ideal que ha prevalecido en el modelo de postgrado que se desarrolló a partir de la adaptación del ideal humboldtiano a la realidad norteamericana.

Por otro lado, la coyuntura universitaria presente parece haber barrido con los factores restrictivos, lo que ha generado una proliferación sin normas ni reglas o modelos que regularan el proceso de expansión. En este trabajo trataremos de esbozar algunos aspectos de esta coyuntura al mismo tiempo que intentamos contextualizar históricamente.

### **La articulación investigación-docencia como base del posgrado**

Se argumenta que por su estructura “modular” el sistema norteamericano es el que presenta una mejor capacidad de adaptación a las presiones que desde la masificación se ejercen a partir de la entrada al sistema y de las que se ejercen sobre la salida a través de la complejización del mercado de trabajo. Esta estructura modular y flexible fue en su momento el producto de la agregación (a los estudios generales) de un nivel funcionalmente diferenciado orientado a la investigación, pero que a través del departamento mantenía la unidad del conjunto organizacional. Los rasgos fundamentales de este modelo son los siguientes:

- a. La ruptura organizativa de las disciplinas y carreras profesionales respecto del poder administrativo que desde el primer segmento ejercen los estudios generales.
- b. La necesaria protección que otorga a los sectores orientados a la investigación.
- c. El desarrollo de nuevos centros de poder académico a partir de las nuevas estructuras que se crean luego de los estudios generales.
- d. La articulación entre docencia e investigación así como la vinculación con el grado es vehiculizada a través de los departamentos.<sup>1</sup>

En Europa, Japón y América Latina se observa que a partir de los setenta un proceso de reforma de la educación superior basado en el modelo organizacional norteamericano (de fuerte autonomía institucional) comienza a desempeñar un papel paradigmático. Simultáneamente, la transformación de los mecanismos de gestión y adaptación al entorno, como el pasaje de la planeación a la evaluación, ha supuesto un mayor énfasis en la adaptabilidad institucional al medio así como, paradójicamente, el fortalecimiento de la capacidad supervisora del Estado (Peters, 1994).

No cabe duda de que el problema de sostener la articulación entre la docencia y la investigación es hoy una cuestión central para aquellos sistemas de educación superior que se encuentran en pleno proceso de masificación. El modelo de universidad que había permitido vincular la ciencia con la universidad (por lo

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar el papel de las estructuras que permiten acoplar grado-posgrado para aventar el supuesto de que el posgrado es solo un programa aislado. Es más que esto, pues debe implicarse en todas las dimensiones de las instituciones en las que se desarrolla.

menos en el modelo humboldtiano) a través de la articulación investigación-docencia, es cuestionada desde distintos lugares. Por un lado, la investigación tiende a realizarse cada vez más directamente en las empresas o en institutos ligados a ellas; por el otro las universidades tienen problemas de receptividad producto de una masificación que complica la articulación de las actividades de enseñanza con la investigación. Relocalizar la investigación, sin abandonar el ideal de su vinculación con la enseñanza, se ha transformado entonces en un problema para aquellas universidades que no quieren someterse definitivamente al modelo profesionalista predominante. Al mismo tiempo, el problema de la articulación se hace cada vez más complejo debido a las nuevas relaciones que se establecen entre educación superior, ciencia y gobierno (Clark, 1993).

La investigación se hace cada vez más “finalizada” e independiente de la historia de los cuerpos disciplinarios. La universidad asediada por fuerzas de la política y la economía se transforma rápidamente en una “universidad concluida” (Davis y Alexander, 1993), lo que ha generado una controversia profunda entre aquellos que reclaman la independencia y la autonomía de la universidad y sus cuerpos disciplinarios, y aquellos que quieren transformar a la universidad en una metáfora de la empresa industrial o de servicios. En América Latina se plantea un problema adicional que alude al sentido de hacer ciencia: adaptar tecnología, aplicar el conocimiento en las áreas productivas rezagadas, etc. (Muñoz Izquierdo, 1992).

Las tendencias anteriormente mencionadas dan lugar a tensiones que recorren la problemática del posgrado: a) el compromiso alternativo entre el grado y el posgrado; b) la concentración vs la difusión de la educación avanzada; c) conducción

central vs. competencia autónoma, y, d) investigación dentro o fuera de las instituciones (Clark, 1993).

En la Argentina las tendencias y tensiones también están presentes pero en un medio caracterizado por la ausencia de política científica, un sector empresario que no demanda ni produce investigación y en un contexto en el que la gran empresa importa no solo el saber y la tecnología sino incluso los recursos humanos de mayor jerarquía.

## **El posgrado en Argentina: el peso del pasado y la política**

### ***El contexto regional***

El análisis realizado por Cresalc en 1986 en el que se evaluó el posgrado en Brasil, Colombia, México y Venezuela trataba de comprender las causas de la expansión así como de la configuración de los posgrados (Klubitschko, 1986). Se trató de detectar en ese trabajo los factores endógenos y exógenos que impulsaron su constitución. En él se mencionan los siguientes desencadenantes fundamentales:

- a. La demanda de profesores generada por el sistema de educación superior.
- b. La demanda estudiantil por grados más prestigiosos.
- c. La carrera académica de los profesores de grado.
- d. La competencia entre unidades y las estrategias de poder en la universidad.
- e. La influencia del Estado y de los sectores públicos y privados de la economía.
- f. La dependencia extranjera en materia de innovaciones y ayuda.

En general, se coincide que los posgrados no parecen ser expresión de comunidades académicas consolidadas. En este sentido es posible pensar que el desarrollo de estos en el conjunto de América Latina está desarticulado del desarrollo científico. Si este anclaje no se logra, las funciones del posgrado serán tantas que posiblemente no pueda cumplir con ninguna en especial. El resultado será el producto de un compromiso entre la necesidad de desarrollar la investigación y la presión de los grupos de interés académico e institucional, en un clima general de búsqueda de certificación por parte de la demanda.

**Cuadro 1. América Latina: docentes y matrícula de educación superior y posgrado**

<b>País</b>	<b>Planta docente</b>	<b>Matrícula de grado</b>	<b>Matrícula de posgrado</b>	<b>Porcentaje de la relación grado-posgrado</b>
Argentina	70.699	930.000	9.200	0,09
Brasil	122.697	1.620.000	52.000	0,32
Colombia	43.227	461.000	9.500	0,20
Chile	15.131	228.000	7.800	0,34
México	108.022	1.380.000	48.000	0,34
Perú	24.793	570.000	1.650	0,03
Venezuela	30.844	485.000	12.600	0,25

Fuente: Morales (1991) y Brunner (1990).

Como se puede observar en el cuadro 1, Argentina presenta un retraso considerable no solo si tenemos en cuenta el desarrollo temprano del sistema, sino también en relación con el número de estudiantes universitarios, tanto en términos absolutos como en relación con el grupo de edad. El nivel cuaternario tuvo mayor desarrollo en los países grandes de la región. Estos tuvieron

también las tasas más altas de crecimiento demográfico y económico, en un contexto de tasas de escolarización tradicionalmente bajas. Por otro lado Brasil carecía de un sistema universitario arraigado que pudiese presentar resistencias a los intentos de introducir innovaciones. Posiblemente una situación relativamente parecida sea la de Venezuela y México, que pudieron diversificar sus sistemas a partir de la combinación entre expansión fuerte e intereses establecidos relativamente débiles. La Argentina, Uruguay y posiblemente Chile presentan un cuadro bastante diferente a los mencionados –si se abstraen los factores políticos– en cuanto al peso e incidencia de las estructuras educativas tradicionales. Por otro lado parecería haber una cierta coincidencia entre los estudiosos, en cuanto a los siguientes aspectos del posgrado latinoamericano:<sup>2</sup>

- a. El crecimiento acelerado y anárquico.
- b. La falta de articulación interinstitucional y normativa adecuada.
- c. La falta de eficiencia interna de los programas.
- d. La relativa carencia de articulación con programas de investigación.
- e. La ausencia de integración con las necesidades de la producción y con el sistema de ciencia y técnica.

---

2 Brasil es donde el posgrado ha tenido el desarrollo más pleno, por cuanto fue el producto explícito de una política universitaria y científica, posee una estructura de coordinación dinámica (CAPES, CNPQ, FINAP) así como un sistema de normas elaborado. Sin embargo, se encuentra con problemas similares a los de América Latina, y otros que se refieren al carácter fuertemente endógeno de los posgrados “*stricto sensu*” (maestría y doctorado) respecto de las especializaciones y la vinculación con el sector productivo (Durham, 1992).

- f. La falta de impacto en la renovación de los contenidos del grado.
- g. Problemas de gestión sobre todo en el sector público.
- h. La falta de pertinencia de los tipos de posgrado a sus funciones esperadas.

Si bien muchos autores tienden a enfatizar la necesidad de fortalecer la función exógena de los posgrados (García Guadilla, 1994; Lucio, 1994) y la necesidad de integrarse a los procesos de transformación productiva, se puede ser escéptico respecto de esa posibilidad si no se define previamente qué necesidad se puede satisfacer desde el desarrollo científico y tecnológico.

### ***Algunos antecedentes en Argentina***

La oferta de Posgrados en Argentina se ha multiplicado de manera significativa en los últimos treinta años. En 1955 el país contaba con solo siete universidades públicas y ninguna privada. A partir de esa fecha se observa un considerable crecimiento del sector privado: 17 universidades nuevas entre 1955 y 1969. A esta expansión le sigue la creación simultánea de 16 universidades públicas en el interior del país entre 1971 y 1974. En esta fecha las creaciones se detienen hasta 1990, momento en el que se abre un nuevo período de creación no planificada de universidades públicas y privadas. Actualmente las universidades ya superan las 70 al mismo tiempo que su matrícula supera los 600 mil alumnos, cifra que se eleva si incluimos el conjunto del nivel terciario. Por otro lado, el posgrado no supera los 10 mil alumnos en el marco de por lo menos 767 programas reconocidos oficialmente.

El desarrollo del posgrado argentino ha presentado algunas particularidades que lo diferencian de los latinoamericanos. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a. Desarrollo temprano de la universidad (fines del siglo pasado) y del posgrado bajo la forma tradicional y meramente honorífica del doctorado, que evoluciona generando normas y estructuras ligadas a las cátedras en la medida que se consolidan las disciplinas.
- b. La interrupción en el desarrollo del posgrado (cuando durante el período 1955-1960 se estaba generando un proceso de mestizaje de estructuras) está vinculado a la intervención de los regímenes militares, a la emigración de científicos y a la prevalencia de una política universitaria centrada en el congelamiento de la situación existente.
- c. El modelo de posgrado fue el doctorado vinculado en su forma madura (no honorífica) a la actividad científica y a un modelo de grado continental europeo.
- d. El desarrollo de las especializaciones y las maestrías durante los últimos treinta años responden a dinámicas particulares de las propias disciplinas.<sup>3</sup>

El posgrado no había sido incluido en la normativa del sistema universitario argentino hasta 1985. En este año se crea,

---

<sup>3</sup> En ingeniería y medicina predominaron las especializaciones vinculadas a la actualización en el campo de las profesiones liberales. A partir de los sesenta las especializaciones (con una duración de casi tres años) surgen como expresión de una práctica especializada llevada a cabo en un hospital. Esto se irá formalizando académicamente en la medida en que las instituciones universitarias las reconozcan y regulen. En las ingenierías ha sido más fuerte la orientación hacia el Estado.



por el Decreto 1967, el Sistema Universitario del Cuarto Nivel [SICUN]. Tampoco se había desarrollado hasta entonces una política dirigida a promover la organización del nivel cuaternario en el país.

### ***La matriz inicial: los doctorados***

Como vemos en el cuadro que sigue, entre 1900 y 1934 se otorgan 12.485 doctorados. Entre 1950 y 1988 se otorgan 16.442 cuando la matrícula del grado se había expandido ya significativamente. Cuestión que está mostrando una paulatina valorización de estos títulos, vinculada también a una creciente formalización de las exigencias en dirección a la producción de nuevo conocimiento. La otra tendencia es la desconcentración de los títulos de la Universidad de Buenos Aires en favor de una mayor participación de otras casas de estudios. En este sentido, se podría decir que el proceso de modernización endógena de los posgrados se inicia en la Argentina de manera paulatina, en el marco del esquema universitario tradicional, desde la base del sistema y ligado a la dinámica particular de las disciplinas en cuanto a su carácter más o menos académico o profesionalista.

Cuadro 2. Egresados de carreras de doctorados por quinquenio (1900-1990)

Quinquenio	Cantidad de egresados
1900-1934	12.485
1935-1939	2.536
1940-1944	3.909
1945-1949	3.546
1950-1954	2.578
1955-1959	2.603
1960-1964	2,462
1965-1969	2.745
1970-1974	1.983
1975-1979	1.391
1980-1984	1.534
1985-1990	1.146

Fuente: Barsky (1994a).

Solo recientemente se abre paso un nivel de posgrado que tiene hacia: a) la elaboración de una estructura independiente de cuarto nivel; y, b) a la configuración de un sistema relativamente unificado en términos de reglas y normas, así como de prácticas educativas diferenciadas por tipo de posgrado: doctorado, maestrías y especializaciones.

Al mismo tiempo, las prácticas educativas y el proceso de elaboración de estructuras tienen lugar en el marco de instituciones y disciplinas que tienen su propia tradición y cultura: universidades católicas que priorizan el doctorado, disciplinas como las ingenierías y las médicas que enfatizan las especializaciones, las ciencias agronómicas en las cuales la maestría ha jugado desde

los cincuenta un papel central, o las ciencias exactas y naturales con fuerte tradición en doctorados.

### ***Proliferación sin reglas: descripción de la expansión ocurrida entre 1985-1995***

La expansión observable durante la última década puede ser caracterizada por la fragilidad y diversidad curricular, docente e investigativa con que se desarrolló. Esa expansión parece estar determinada fundamentalmente por intereses localistas, de grupos o personas que dirigen su oferta a una demanda fuertemente credencialista. Si bien el perfil de la oferta debe ser analizado con más detalle, es posible afirmar que la expansión rápida y anómica de los posgrados durante los últimos años no ha tenido como objetivo y sustrato la producción de nuevo conocimiento o la formación de recursos humanos para la consolidación de los campos disciplinarios. Las especializaciones están orientadas a la inserción profesional de los egresados. En general, estos programas no se apoyan en grupos de investigación que forman a futuros investigadores; por otro lado, las maestrías se han expandido fundamentalmente (tanto en el sector formal como informal de la educación superior) en el espacio de la actualización profesional.

### **Descripción de los posgrados**

Veremos aquí la distribución de los posgrados según: a) su evolución; b) el tipo de posgrado según especializaciones, maestrías y doctorados, y su relación con los sectores público y privado; y, c) el tipo de posgrado teniendo en cuenta su relación con las áreas disciplinarias. La información que sigue nos permitirá

comprender la magnitud, complejidad e importancia que está adquiriendo este nivel en la Argentina.

### ***Evolución de los posgrados***

Como podemos observar en el siguiente cuadro, más de la mitad de los posgrados han sido creados a partir de 1990. En el período 1980-1984 comienza a generarse un proceso de creaciones que, por lo menos, duplica las creaciones del quinquenio anterior. De este modo se llega al período 1990-1995 al que puede atribuirse, como señalamos, la mitad de todas las creaciones. Por otro lado, en el período democrático que se abre a partir de 1983 y se extiende hasta la actualidad se crean el 76 % de los posgrados existentes.<sup>4</sup>

Independientemente de la confiabilidad de los registros estadísticos, el hecho novedoso es la importancia que comienza a ser otorgada al nivel cuaternario no solo desde la demanda o la oferta institucional, sino también desde las instituciones encargadas de producir información educativa para el público en general. En este sentido se puede afirmar que la temática del posgrado

---

4 Estos porcentajes han sido calculados sobre 457 creaciones no sobre los 767 considerados oficialmente para 1994. Por otro lado, existen cálculos privados que hacen llegar al total de los posgrados en 1995 a 856, ochenta y ocho más de los registrados por el Ministerio de Educación en 1994. Este crecimiento se debe fundamentalmente a la expansión acelerada de las maestrías tanto en las universidades nacionales como en los centros privados (administración e informática). Refleja la existencia de una franja muy dinámica que no aparece en los registros del Ministerio de Educación y que es el comienzo de una expansión de los posgrados por fuera de la columna vertebral del sistema universitario (ver *Revista Becas y Empleos*, Anuario 1995-1996).

ha comenzado a tener una visibilidad pública que reforzará sin duda su desarrollo y crecimiento.

Cuadro 3. Evolución de los posgrados según el período de creación

Período	Cantidad de posgrados	Porcentaje sobre el total
Hasta 1940	6	1,3
Década de 1940	10	2,2
Década de 1950	5	1,1
Década de 1960	16	3,5
Década de 1970	26	5,7
De 1980 a 1984	43	9,4
De 1985 a 1989	110	24,1
De 1990 a 1995	241	52,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barsky (1994a).

### ***Tipos de posgrado y su vinculación con el sector público y privado***

Trataré de caracterizar aquí a los distintos tipos de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados) en relación con la división sectorial de público y privado. El tipo de posgrado tiene una evidente vinculación en la Argentina con los campos disciplinares y sus particulares patrones culturales y epistemológicos. La orientación profesionalista o no de esos campos, su vinculación a distintos segmentos del mercado ocupacional, la incidencia de lo confesional o el mercado, los costos que demandan, así como la posibilidad de acceder a distintas formas de reconocimiento, diferencian y distinguen a los programas del mismo tipo. La división entre público y privado juega un papel central en una primera caracterización de esta oferta. En esta primera diferenciación,

parecería incidir la mayor o menor orientación al mercado o a la reproducción de los cuadros académicos y la producción de conocimiento de uno y otro sector (partiendo de la base del carácter profesionalista que se adjudica normativamente a la especialización o el carácter académico de las maestrías y doctorados).

Como vemos en el cuadro 4, el 76,9 % de las 282 especializaciones existentes está ubicada en el sector público del nivel cuaternario, expresando esto último el papel fundamental que tienen las especializaciones en el área médica. También se puede observar que en el área de las especializaciones es donde el sector público aparece con una hegemonía más marcada. En el área de las maestrías, el sector público concentra el 65 % de las creaciones sobre un total de 222 maestrías que integran el sistema. Es aquí donde el sector público es más débil en términos cuantitativos, al mismo tiempo que sus maestrías son, predominantemente, expresión de áreas vinculadas al desarrollo científico y tecnológico como las del sector agropecuario. Por otro lado, en el sector privado predominan las actividades vinculadas a la economía y la administración que son de más reciente creación y se inscriben en el ámbito del fenómeno denominado “boom de las maestrías”, fuertemente moldeadas por el mercado.

**Cuadro 4. Tipo de posgrado según sector (público y privado)**

Sector	Especializaciones		Maestrías		Doctorados		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	
Público	217	76,9 %	45	65,3 %	161	68,2 %	523
Privado	65	23,1 %	77	34,7 %	102	31,8 %	244
Total	282	100 %	222	100 %	263	100 %	767

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barsky (1994a).

En lo que respecta a los doctorados, el sector público concentra el 68 % de las actividades sobre un total de 263 programas oficialmente registrados. En el sector público, estos programas están hegemonizados por las ciencias básicas y tecnológicas (química, física, matemáticas, biología, etc.) en las que predomina la profesión docente como modo de inserción laboral, así como una fuerte orientación hacia la investigación. Estos doctorados, que devienen del tradicional, se han modernizado paulatinamente sin que hayan podido resolver eficientemente la inclusión de un título que, como la maestría, pertenece a otro patrón de organización académica. Otra área fuerte, asentada en la tradición argentina de doctorados lo constituye el área humanística (literatura, filosofía e historia) en la que no es tan considerable la participación del sector público y los programas presentan aún un perfil menos estructurado, producto del peso de la tradición y la falta de renovación de estas disciplinas en el país. Por otro lado, en el sector privado predominan los doctorados vinculados a profesiones liberales como derecho y psicología, lo cual es congruente con el comportamiento general del sector privado en la región, tanto a nivel de grado como de posgrado (Levy, 1986).

### ***Los posgrados: su distribución por áreas disciplinarias y sector***

Aquí, lo que interesa mostrar es la distribución del conjunto de los posgrados según las ramas de estudio y su vinculación con el sector público y privado.

**Cuadro 5. Posgrados según ramas de estudio y sector (público y privado)**

<b>Rama de estudio</b>	<b>Sector público</b>		<b>Sector privado</b>	
Ciencias Sociales	146	27,9 %	144	59 %
Ciencias Básicas y Tecnológicas	215	41,2 %	42	17,2 %
Ciencias de la Salud	118	22,5 %	31	12,7 %
Humanidades	44	8,4 %	27	11,1 %
<i>Total</i>	523	100 %	244	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barsky (1994a).

El cuadro anterior muestra que el 41 % de los posgrados del sector público están vinculados a las ciencias básicas y tecnológicas, lo cual refleja la concentración de la investigación en el sector público de la universidad, así como la potencialidad que en materia de transferencia está asentada en este sector. Por otro lado, la mayor capacidad y sensibilidad que tiene el sector privado con relación al mercado y el peso que en él tiene la relación costo-beneficio se refleja en el predominio que las ciencias sociales tienen en el perfil de los posgrados de este sector. En este, el 60 % de la oferta se concentra en las ciencias sociales y humanas y solo el 17 % de su oferta está vinculada a las ciencias básicas y tecnológicas. Considero que esta distribución refleja por un lado el peso de tradiciones y cristalizaciones institucionales del pasado, pero por otro lado expresa también una aptitud distinta para interpretar a los grupos de interés internos por un lado y al mercado por el otro, lo cual de tomarse en cuenta podría permitir, en el largo plazo, una mejor distribución de las funciones dentro del sistema.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La anterior distinción debe tenerse en cuenta y concebirse como cualidades diferenciales que deberían permitir la conformación de un sistema de



## Los clivajes de la coyuntura

### *La nueva dinámica*

Dos nuevos actores han irrumpido de manera franca y explícita en el sistema universitario y especialmente en el nivel de posgrado. Por un lado el Estado ha asumido un protagonismo en el diseño y control del sistema que ha modificado la tradición de autonomía universitaria existente en el país; por el otro, el denominado “boom de los posgrados” está motorizado en gran medida por el desarrollo de un sector muy sensible a los estímulos de la demanda. Esto significa la incorporación al posgrado de una dinámica vinculada al sistema político y a los negocios, de la que ha carecido hasta ahora y que, en el mejor de los escenarios posibles, tendrá como efecto un creciente proceso de diferenciación y jerarquización de estas actividades.

Podemos observar, también, que existe un mayor acceso a criterios, normas y reglas de funcionamiento que seguramente acrecentará la visibilidad y comparabilidad general de las ofertas en los próximos años. Sin duda, se abre a partir de ahora un proceso socioeducativo cuyos efectos e impacto en términos de desarrollo universitario, disciplinario, de la investigación y docencia, y de los procesos de transferencia, la renovación del grado y sus mapas curriculares, así como sus perfiles de formación,

---

roles múltiples capaz de atender las demandas diferenciadas, tanto del público y la sociedad como del corto y largo plazo en materia de ciencia y formación de los recursos humanos. En este sentido, la universidad pública no debe justificarse tanto por la capacidad de adaptación a las necesidades de la demanda como por la capacidad de generar conocimiento y sostenerse como espacio público “no concluidos”, como verdaderas comunidades interpretativas. Una concepción similar y crítica respecto de la universidad pública debido a su sometimiento a las profesiones liberales observaba ya el reformista Julio. V. González en 1940.

pueden ser solo materia de conjetura. En este contexto el credencialismo (interno y externo) y su capacidad de moldear la oferta será seguramente un protagonista fundamental a observar, si nos atenemos a lo sucedido en América Latina durante las últimas décadas.

### ***La nueva política de posgrado***

La Ley de Educación Superior aprobada el presente año constituye, luego de intensos debates y conflictos entre el Estado y la comunidad universitaria, una normativa que pretende conciliar los lineamientos del Banco Mundial contenidos inicialmente en *Lessons of Experience*<sup>6</sup> con los múltiples intereses constituidos dentro del sistema de educación superior en la Argentina. El resultado es el producto de un proceso de construcción de una política pública que fue fundamentalmente iniciativa del centro estatal. Como señalan Meny y Thoenig:

a diferencia del ascenso democrático representativo en el cual las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha, en la tiranía de la oferta son las autoridades públicas

---

<sup>6</sup> El documento sobre Educación Superior *Lessons of Experience* (World Bank, 1995) forma parte de una serie de propuestas para incrementar la efectividad del apoyo del Banco Mundial a la educación, junto a Educación primaria (1990) y Educación vocacional, técnica y entrenamiento (1991). Se señala respecto de la Educación Superior: “El presente trabajo explica 4 dimensiones de cambio: impulso a la diferenciación institucional, incluyendo el desarrollo de las instituciones privadas, diversificación del funcionamiento, redefinición del rol del estado con más énfasis en la autonomía y responsabilidad institucional y objetivos explícitos de calidad y equidad”. Se propone plantear un “menú” de opciones para la política universitaria de los países.

quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura, condiciona las necesidades de acción pública. (Meny y Thoenig, 1992)

En el contexto de la Reforma del Estado tendiente a la racionalización del gasto público por un lado y a la necesidad de regular un campo que se había expandido significativamente, el Poder Ejecutivo, munido del instrumental teórico elaborado por el Banco Mundial, pudo desplegar una política agresiva en materia universitaria como no se había visto anteriormente en el país. La canalización de fondos y recursos financieros contribuye y contribuirá a fortalecer aún más una política que está en su fase de implementación, ya que se había iniciado antes de la promulgación de la Ley de Educación Superior 24521/95.

Con relación al posgrado es necesario, en primer lugar, hacer referencia a su papel en el nuevo marco legal que regula la educación superior.

De los 78 artículos que contiene la Ley, dos se refieren específicamente al posgrado: el art. 39 y el 40.<sup>7</sup> El primero señala cuáles son los espacios institucionales que pueden crear posgrados sujetos a reconocimiento. En primer lugar la universidad, pero también los centros de “formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía que hayan suscrito convenios con las universidades a esos efectos”. Por el art. 34 se señala que “corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado o títulos profesionales equivalentes,

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que el art. 36 plantea “[...] generalmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”. Este artículo implica movilizar la demanda por programas de maestría y doctorado.

así como los títulos de posgrado y magister”. Esto significa que los centros profesionales y de investigación pueden crear carreras y programas cuyos títulos dependen del acuerdo con una institución universitaria. Estas son las universidades nacionales, las privadas reconocidas por el Estado nacional y los institutos universitarios estatales o reconocidos, todos los cuales integran el Sistema Universitario Nacional (art. 20). Los institutos universitarios son aquellos que circunscriben su oferta académica a una sola área, los que a su vez por el inciso (d) del artículo 23 tienen derecho a crear carreras de grado y posgrado. De esta manera el espectro de instituciones incluidas en la posibilidad de crear posgrados y ser reconocidos se extiende bastante más allá del grupo de universidades en las que se concentra la investigación. Esta posibilidad de desvincular el posgrado de la investigación y el grado puede tener efectos que dinamicen el credencialismo y fragmenten las comunidades constituidas en el núcleo del sistema, si no concurre de manera paralela un proceso de diferenciación y jerarquización. Por supuesto estas reflexiones deberían contemplarse desde las distintas perspectivas institucionales y disciplinarias.

Si la ley introdujo una mayor complejización del sistema a través de la creación de organismos intermedios y un amplio aparato central, aumentó también la capacidad de control del Estado a través, entre otras medidas, de las asignaciones presupuestarias, la fijación de pautas curriculares, las disposiciones relativas a la gobernabilidad y al tamaño de las instituciones, y la creación de un Programa de Reforma que le permite tener la iniciativa en materia de innovaciones así como de distribución de premios y castigos. Al mismo tiempo, en otras áreas procura orientar a las instituciones hacia la obtención de recursos externos con la intención de promover una mayor vinculación de

la universidad con su entorno socioeconómico. En este sentido el programa expresa el nuevo tipo de gobernabilidad neoliberal en el campo educativo, que se manifiesta en la particular paradoja de incrementar el rol del Estado al mismo tiempo que se promueve la racionalidad instrumental de instituciones y personas. La “nueva pastoral” se propone impulsar la generalización de una cultura orientada por el *Homo economicus*, pero que a diferencia del liberalismo clásico descrea de la naturaleza económicamente orientada de los sujetos. Se aplicaría una concepción de la gobernabilidad entendida desde Foucault como “poder para estructurar el campo de acción de otras personas”.

Esta narrativa neoliberal pretende autolimitarse, pero en esta autolimitación construye las normas que le permiten asegurar una individuación de las personas y las instituciones sobre la base de premios y castigos. Se trata de que un “constructo social” debe ser protegido y exige un cuadro jurídico e institucional protector y promotor (Peters, 1994). El mercado debe ser impuesto, protegido a través de normas y reglas que estructuran y sostengan las prácticas institucionales e individuales. La nueva narrativa esencializa un paradigma de gestión, organización y cultura que es el de la empresa, frente a la cual el espacio público como lugar de construcción de las identidades y diferencias culturales y políticas aparece suplantado por el de la construcción de las distinciones mercantiles y la competencia del mercado.

El carácter “constitutivo” y “reglamentario” (formativo) de esta prolífica y muchas veces contradictoria “normativa” se inscribe en este contexto discursivo. El impacto sobre el sistema universitario estará seguramente tan recorrido por efectos “no queridos” como por el tamaño de la ausente teoría del cambio organizacional y social referido a la universidad argentina que preside el documento.

La política de posgrado que se está llevando adelante desde la Secretaría de Políticas Universitarias tendrá sin duda impactos importantes y contradictorios sobre la presente estructura de posgrados:

- a. De manera directa a través del reconocimiento-financiamiento de determinados posgrados, e indirecta a través de los efectos de distinción, legitimación que se producirá en el campo específico de los posgrados.
- b. Lo anterior tendrá, en el mejor de los casos, como uno de los efectos de política, la jerarquización del campo de actividades de posgrado, si se diferencian aquellos orientados al mercado de los orientados a la investigación y formación de recursos humanos para la investigación y la docencia.
- c. Tendrá un impacto global sobre la demanda de títulos de posgrado, con la consiguiente devaluación de los títulos de grado. Es el fenómeno denominado “certificación” o “escalamiento de cualificaciones”.
- d. El modelo modular norteamericano se asentará definitivamente en el sistema universitario como producto de la presión que desde el posgrado se ejercerá sobre la duración y estructura de estudios de grado.
- e. Posiblemente la incidencia en las ciencias básicas, a las que fundamentalmente se dirige, podrá ser más coherente con el sentido del posgrado como lugar de articulación de la docencia y la investigación. El estilo de trabajo académico, más la existencia de comunidades de investigación articuladas como grupo de interés disciplinario, podrán proteger, en cierta medida, la idoneidad de los posgrados del efecto de certificación desencadenado.

- f. Sin embargo, en el campo de las ciencias básicas y tecnológicas, el desarrollo del posgrado tiene lugar en un contexto carente de políticas científicas y tecnológicas que permitan una mejor articulación de estas comunidades con el sistema productivo y el sistema científico.
- g. El programa de posgrados posee por un lado la debilidad de no estar incorporado a un “sistema de innovación”, al mismo tiempo que la orientación hacia la cultura del mercado que recorre la propuesta puede fortalecer el perfil profesionalista de la universidad. Esto es facilitado por la orientación científica y tecnológicamente exógena del modelo económico, por actores empresariales renuentes a la innovación sobre la base de la aplicación de ciencia y tecnología local, por los patrones culturales de la población orientados hacia las profesiones liberales, por el prestigio social de la ciencia en la cultura local, y por la ventaja en términos de costo-beneficios de invertir en los programas “blandos” tanto en el sector privado cuanto en el público más sensibilizado a las demandas del mercado.
- h. En las ciencias sociales y humanas el efecto de la política de posgrado será menos visible, por cuanto la estructura del grado padece graves deficiencias en términos tanto de la distribución de carreras entre instituciones, como de la debilidad de los cuerpos curriculares y docentes, así como de programas de investigación que aglutinen a las comunidades académicas en torno a proyectos de trabajo.

Por último cabe señalar que del Programa de Reformas así como de la Ley no parece deducirse una teoría del cambio (en el sentido fuerte del término) de nuestro sistema universitario. Esto último, vinculado a la problemática de los sistemas de innovación mencionados, puede constituir uno de los puntos más débiles de

todo el proyecto de transformación de la universidad. La falta de adecuación entre normas, valores y prácticas, así como la falta de una teoría de la innovación pertinente en el campo de lo institucional, puede reducir los problemas del cambio a lo meramente formal, al mismo tiempo que desactiva la capacidad de iniciativa en la base del sistema.

## **Bibliografía**

- Barsky, Osvaldo (1994a). *Análisis del sistema argentino de ofertas de posgrado*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.
- Barsky, Osvaldo (1994b). *Evaluación y acreditación universitarias y apoyo a los posgrados*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación. [Mimeo].
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/FLACSO.
- Clark, Burton (1983). *El sistema de educación superior*. México: Nueva Visión.
- Clark, Burton (1993). *The research foundation of Graduate Education*. Los Ángeles: University of California, Press.
- Durham, Eunice (1991). Formación de recursos humanos de alto nivel: las nuevas funciones de los posgrados. En *Retos científicos y tecnológicos* (Vol. 3). Caracas: UNESCO/CRESALC.
- García Guadilla, Carmen (1994). Posgrados en América Latina. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), (2).
- Johnson, Bjørn y Lundvall, Bengt-Åke (agosto de 1994). Sistemas Nacionales de Innovación y aprendizaje institucional. *Comercio Exterior* (México), 44(8).



- Klubitschko, Doris (mayo-junio de 1986). Los estudios de posgrado en América Latina. Una investigación. *Revista de Educación Superior*, (21).
- Krotsch, Pedro (1992). La problemática del posgrado en la Argentina y América Latina. En Ana María Ezcurra, *Formación docente e innovación educativa*. Buenos Aires: Aique/Ideas.
- Krotsch, Pedro (1993). La Universidad entre el Estado y el mercado. *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- Krotsch, Pedro (1995a). *La emergencia del Estado evaluador. El sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución*. México: CESU-UNAM/UDUAL.
- Krotsch, Pedro (1995b). Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. En *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. México: Universidad Iberoamericana/UDUAL.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the state in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morales, Víctor (1991). *La educación de posgrado en el mundo*. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1992). La educación superior y su relación con el sector productivo. En Martiniano Arredondo, *La educación superior y su relación con el sector productivo*. México: ANUIES.
- Nerad, Maresi (1994). Preparing for the next generation of professionals and scholars: Doctoral Reform in Germany [paper]. *Ashe International Conference*, Tucson, EUA.
- Peters, Michel (1994). Governamentalidade neoliberal e educação. En Tomaz Tadeu da Silva (Comp.), *O sujeito de educação: estudos foucaultianos*. Petrópolis: Vozes.

Steger, Hans Albert (1973). *Las Universidades en el desarrollo de América Latina*. México: FCE.

World Bank (1995). *Lessons of Experience*. Washington: WB.

Yamamoto, Shinchi (1994). Problems and Reforms of Graduate Education in Japan [paper]. *Ashe International Conference*, Tucson, EUA.

# **El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina**

## **Hacia una relación público-privado\***

### **Introducción**

Durante los últimos años la sociedad argentina ha vivido un intenso proceso de privatización que se concentró en el ámbito de lo económico y de todo aquello que suponía reducir el papel del Estado. Esta privatización de los sectores fundamentales de la economía estuvo acompañada por una creciente legitimación de los valores de la empresa privada en casi todas las esferas de la vida pública argentina. La iniciativa privada pasó a convertirse así en sinónimo de modernización y esta constituyó una metáfora de la empresa privada. La apertura de la economía pero también de la vida política y la cultura a las corrientes generales de la globalización influyeron sin duda en la generalización de las orientaciones promercado de gran parte de los actores sociales en el país.

Esta transformación cultural de la vida social y económica, que ha tenido su correlato en una creciente diferenciación

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (1997). El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la Universidad Argentina: hacia una relación público-privada. *Avaliação*, 2(4), 31-43.

y exclusión social, ha impactado también en el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, en este aspecto de la vida social las transformaciones no han sido tan profundas. El peso de la tradición de la universidad pública argentina, la oposición activa de los actores sociales vinculados a la universidad, morigeraron los efectos de una política que, vinculada a las orientaciones del Banco Mundial, planteaba una reformulación de las tendencias hasta ahora vigentes en este nivel educativo. La Ley 24521 de 1995 fue una solución de compromiso, entre las tendencias prevalecientes a nivel de la política gubernamental y el carácter predominantemente público del sistema universitario argentino. En este contexto pesó también la tradición heredada de la Reforma universitaria de 1918: gran parte de los actores y las formas de gobierno de la universidad están marcados por esta tradición.

Sin embargo, se pueden esbozar algunas tendencias a la privatización del sistema universitario argentino, siempre que consideremos que estos rasgos tienen que ver con la adopción de modalidades típicas de comportamiento del sector privado más que con transformaciones en la definición legal de la relación público-privado o en la modificación del peso relativo de un sector u otro del sistema. Si bien la Ley universitaria reformula algunos aspectos que caracterizan al comportamiento tradicional de lo público y lo privado en el país, como la posibilidad de arancelar en el sector público o la posibilidad de financiar la investigación con fondos del Estado en el sector privado, se han desarrollado otras políticas y orientaciones de carácter global que inciden de manera importante en la modificación del comportamiento general de las universidades hacia modalidades más ligadas al mercado. En este trabajo veremos algunos de estos aspectos que tienden a configurar un sistema universitario más competitivo en términos de recursos, docentes, alumnos y prestigio. Al

mismo tiempo se puede prever un sistema menos diferenciado en términos de la distinción legal tradicional entre público y privado, así como un lento pero paulatino crecimiento en términos de matrícula del sector privado, en el que ahora también ha comenzado a surgir un subsector interesado por la investigación y la construcción de espacios de excelencia.

Consideraremos en este artículo algunos aspectos que acompañan el proceso de “privatización restringida” del sistema universitario argentino. En primer lugar, la centralidad que ha adquirido la empresa como referente de toda racionalidad. Luego, analizaremos la reciente creación de instituciones privadas así como los rasgos más generales de este proceso, para detenernos posteriormente en el papel que puede cumplir la evaluación institucional en la configuración de un sistema cada vez más orientado hacia el mercado. Finalmente haremos referencia al desarrollo de los posgrados; posiblemente haya sido este nivel el que ha caracterizado de manera más notable a la actual evolución de la universidad argentina.

### **La relación universidad-empresa como base de la privatización**

Nuevamente se habla de la crisis de la universidad. Sin embargo, esta vez la crisis no alude solamente a cómo ella ha de adaptarse al entorno, de manera de cumplir con sus tradicionales objetivos de docencia e investigación. Si bien esta discusión también está presente, lo que está en cuestión actualmente es el lugar y el espacio que tradicionalmente la universidad ha ocupado en la sociedad. Su tradicional centralidad es puesta en cuestión por desarrollos que tienen que ver con la emergencia, a partir de los sesenta, de la universidad de masas, pero está vinculada también al lugar

que la universidad tiene en la formación de recursos humanos y en la producción de conocimientos requeridos por el mundo moderno. La universidad está siendo presionada con la intención de moldearla a los intereses hegemónicos hoy prevalecientes. Estos intereses hegemónicos están vinculados a los procesos de globalización y transnacionalización económica y, asimismo, a la creciente subordinación que se observa en el *establishment* político de los diferentes países a los requerimientos de la economía globalizada. En relación con las fuerzas políticas y económicas que tratan de moldear la universidad y la investigación, se ha observado la existencia de una alianza político-empresarial cuya presencia es insoslayable, Así, Davis y Alexander señalan

que las universidades se han desarrollado como instituciones autogobernadas productoras de bienes intangibles. Los defensores de la libertad académica hacen frente a reclamos en el sentido de que la universidad debe cumplir un rol, primariamente, de motor del desarrollo económico. El desempeño de este rol implica el establecimiento de lazos más firmes con las fuerzas económicas y políticas que intentan dirigir la producción de conocimiento. Acceder a estas demandas de concentrarse en el envío de los resultados de las investigaciones y las innovaciones a las empresas cambiaría la naturaleza de la educación superior. Iniciativas políticas, las fuerzas del mercado de la industria del conocimiento y las presiones corporativas están integrando a las universidades en sistemas de innovación empresarial. Las fuerzas integrativas emergentes del sistema de conocimiento están redefiniendo el contenido de la educación. Esto amenaza las misiones básicas de la universidad: esto, a su vez amenaza a la democracia. (Davis y Alexander, 1993)

Esta voluntad de someter los ideales clásicos de la universidad moderna a la necesidad de obtener resultados vinculados al mundo empresarial fue evolucionando, a partir de los sesenta, sobre la base de una concepción que se proponía lograr el “ajuste” entre las necesidades de la empresa y la universidad. Sin embargo, esta necesidad de ajuste estaba fundamentalmente mediada por una concepción de formación para el trabajo que no suponía aún una relación de homologación entre universidad y empresa: se trataba de desarrollar sectores o niveles que desde la educación superior pudieran dar cuenta de los requerimientos ocupacionales del mundo del trabajo (Neave, 1994).

Promovida por los organismos internacionales tanto económicos como educativos, la educación para el trabajo y su articulación con las distintas ramas de la producción adquiere carácter estratégico a partir de la década del cincuenta. El dispositivo central de este planteo modernizador, en el contexto de un modelo económico orientado a la sustitución de las importaciones, fue el planeamiento de los recursos humanos y el supuesto de la “teoría de la funcionalidad técnica de la educación”.

Existían entonces posibilidades de proyectar. Los procesos de planificación que orientaron la expansión educativa en las décadas pasadas se basaron, fundamentalmente, en la posibilidad de prever la estructura técnica y ocupacional de la producción, y en la hipótesis de la existencia de cambios tecnológicos previsibles dentro del marco del esquema de trabajo “fordista”. Este modelo de vinculación a la distancia podía ser administrado desde el Estado sobre la base del conocimiento de los expertos y un Estado nacional desarrollista, con capacidad de control sobre los procesos de crecimiento económico y social. En estos momentos estamos viviendo la desintegración del concepto de educación concebido como un sistema relativamente integrado que

se amplía y complejiza a partir de un centro y sobre la base de un creciente proceso de diferenciación interna (Archer, 1979). El surgimiento del Estado evaluador (Neave, 1994; Brunner, 1990) orientado a la institucionalización de normas y reglas que garanticen el funcionamiento de las señales del mercado, no es solo producto de una modificación del clima de época; el desarrollo y complejización del sistema de educación superior, la voluntad de autonomía y la explosión de los números en términos de instituciones, docentes y alumnos sentaron las bases para introducir la competencia y el mercado en las distintas dimensiones de la vida universitaria.

Al mismo tiempo, el surgimiento de un vocacionalismo no centrado en la calificación para el puesto de trabajo, y el reemplazo de este referente por la empresa y los negocios como prestadores de sentido a los procesos educativos, afectaron ahora al conjunto del sistema. Ya no se trata de vincular la educación superior al trabajo a través de la creación de sectores identificados con determinados requerimientos sociales y económicos, sino de orientar vocacionalmente al conjunto de la estructura curricular y de organización del sistema de educación superior.

No se trata ya de prever las necesidades y requerimientos del mundo social y productivo, sino más bien de rediseñar el sistema desde arriba, de tal manera que las instituciones particulares puedan hacerse cargo de los procesos de ajuste y adecuación al medio. El papel central del Estado en relación con la universidad, iniciado a fines de la Edad Media, parece haber entrado así en una crisis que no remite solamente a los lineamientos de la política neoliberal sino también a los cambios tecnológicos y de organización que están revolucionando constantemente el mundo del trabajo y su relación con el saber y sus instituciones: el Estado ya no pretende adaptar sino crear las condiciones de adaptación a un



modo productivo que no puede prever. Para esto apela a la idea de empresa y a la privatización de los procesos universitarios.

### **La empresa como modelo cultural**

La empresa no es solamente un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplaza la tradicional concepción de la universidad como espacio público. La empresa como modelo ejemplar de organización, administración y sensibilidad con el medio completa ahora toda la tradicional referencia a su valor como espacio laboral de los egresados, desarrollo y contraparte de la investigación consultoría u orientadora de las currículas.

Las generalizadas concepciones tecnocráticas que priorizan la relación insumo-producto por encima del valor de los procesos impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto el producto cuanto la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus productos en el mercado.

Podría señalarse así que la tendencia prevaleciente es trasladar la cultura de organización de la empresa al corazón de la educación, de modo de resolver los problemas de tensión que crea el "ajuste administrado" de la educación tradicional, cuyo paradigma fue la planificación. Pero la construcción de un mercado y de instituciones sensibles a él requiere de reglas y políticas. La evaluación será uno de estos instrumentos de sensibilización y regulación cuyo papel está orientado precisamente a dar cuenta del funcionamiento institucional, abstrayéndose de toda pretensión sustantiva vinculada al mundo de la reproducción ampliada y autónoma de las disciplinas.

Lo anterior se inscribe en una tendencia general que afecta también a las prácticas científicas y se expande sobre el modo de reproducción de las disciplinas. Como señala Musto,

la actual estructura de la investigación, el tradicional control académico sobre el conocimiento está destinado a desaparecer, o más bien a ser atomizado y restringido a campos menores, con lo cual se ponen en cuestión las tradicionales formas de autoridad prevalecientes en la universidad: las formas colegiadas y de control centrada en el grupo de pares. (Musto, 1993)

La creciente superposición entre ciencia pura y aplicada, la presión de las aplicaciones tecnológicas y una circulación más rápida del conocimiento, el predominio de la búsqueda por mercantilizar el conocimiento y el correspondiente desinterés por los problemas de la verdad, así como la emergencia de un sector administrativo que se independiza de la ciencia y de los procesos sustantivos de la universidad, empujan cada vez más a adoptar formas empresariales de desarrollo universitario.

El sentido común hace prevalecer aún cierta concepción lineal por la cual la universidad moderna tendría una función esencial en la sociedad del conocimiento, concebida esta como una extensión de los desarrollos científicos y tecnológicos previos. Peter Scott cuestiona esta visión lineal de la actual revolución científico-tecnológica y los supuestos que adjudican un rol central a la universidad. Para Scott la actual sociedad del conocimiento se caracterizaría por: a) aceleración: no existe solamente crecimiento exponencial de bienes y servicios, información e imágenes regulados por los medios de información. Junto a este proceso aparece la volatilización, “el contrato suplantando a las

instituciones”; b) espacio-tiempo: nuevas concepciones del espacio-tiempo que empujan hacia la simultaneidad así como a la resistencia a la aceleración; c) riesgo: al mismo tiempo que se acrecienta el poder social como producto del desarrollo tecnológico se incrementan sus alcances por la acumulación de riesgos; y, d) complejidad, no linealidad, circularidad: ampliación de la capacidad de procesar información, búsqueda de alternativas a los modelos positivistas, racionalistas o de equilibrio y circularidad creciente entre conocimiento y entorno (Scott, 1996).

Estas características de la sociedad del conocimiento ponen en duda las tradicionales formas de consagración intelectual y académica de la universidad. En este sentido, para Scott el lugar central en el que la modernidad había colocado a la universidad está en crisis y cabe preguntarse por el destino y sentido de ella.

Otros autores, como De Sousa Santos (1995), señalan la necesidad de preservar una “universidad de las ideas” en el sentido de espacio de confrontación de argumentaciones, constructora de sentidos; al mismo tiempo, admite la existencia de una crisis producto de la sobrecarga de funciones adjudicadas y al modo como esa institución gestiona las demandas contradictorias del medio. Para el autor mencionado la gestión de las tensiones a través de “mecanismos de dispersión” ha sido particularmente problemática en tres espacios de contradicciones: a) la preservación y transferencia de alta cultura y la difusión de conocimientos medios, útiles para la inserción social de los graduados; b) la jerarquización de los saberes especializados a través de la limitación al acceso universitario y la creciente democratización del nivel; y, c) la reivindicación de la autonomía y al mismo tiempo la sumisión a criterios de eficacia y productividad de naturaleza empresarial. Las contradicciones anteriores contendrían para De Sousa Santos los elementos necesarios para una crisis de hegemonía,

en la medida en que la universidad ha dejado de ser la única y exclusiva productora de conocimientos; por otro lado, ha perdido legitimidad en la medida en que asume con dificultad los compromisos sociales en los que está inmersa; finalmente, la situación anterior da lugar a una crisis institucional en la medida en que los supuestos organizacionales sobre los que se funda su práctica son puestos en cuestión.

Distintos son los fundamentos y las explicaciones en relación con la función y la crisis de la universidad actual. Sin embargo, las medidas de política pública tienen hoy un cierto carácter universal al que nos hemos referido al principio; la crisis de la universidad en la sociedad del conocimiento es acompañada por una creciente perplejidad en torno al devenir de los procesos económicos y tecnológicos y su impacto sobre el tejido social: la creciente acumulación de riesgos medioambientales, la precarización del trabajo, y una conciencia cada vez más alerta en torno a la incapacidad de prever y diseñar políticas en el contexto de la globalización han promovido la construcción de un ideal de universidad que no solo supone la creciente privatización de los procesos sino que además apela a subsumirse en los objetivos de una racionalidad meramente adaptativa. Esto supone poner en cuestión los viejos criterios de autoridad, publicidad y autonomía que presidieron el ideal de universidad de la modernidad.

### **El desarrollo del sector privado en la Argentina**

La universidad colonial fue una institución compartida por el poder regio y papal. La tensión entre los dos amos se dirimirá durante el proceso de independencia en favor del poder estatal; a partir de ese momento se iniciará por parte de la Iglesia católica una larga marcha hacia la recuperación de su incidencia en la

educación superior. En 1950 la universidad privada, de la mano de la Iglesia, emerge como un nuevo sector en la educación superior en América Latina. La Argentina no será en este sentido una excepción.

### ***La Iglesia católica como constructora del espacio privado***

El golpe militar que termina con el gobierno peronista en 1955 puede caracterizarse como nacionalista y liberal, laico y católico, dadas las fuerzas sociales y políticas que participaron y a través del cual lograron incluir en el campo educativo distintos y contradictorios intereses.

En el ámbito universitario se restituye la Ley Avellaneda y se dicta el Decreto 6403 (23/12/ 1955) referido a la regularización de los claustros, que introduce con el artículo 28 la posibilidad de crear universidades privadas, reclamadas paradójicamente como universidades libres según la tradición de la Reforma de 1918. Los argumentos de autonomía y libertad eran ahora asumidos por el sector privado, liderado por una Iglesia que intentaba abandonar sus tradicionales orientaciones corporativistas.

La promulgación de la Ley 14557 de 1958, que regula el funcionamiento de las universidades privadas y da lugar a enfrentamientos entre los defensores de la educación laica y libre, es un parteaguas en la historia del laicismo pero también en el papel desempeñado por el Estado en la educación argentina. Si bien la creación del sector privado (a nivel de la educación superior) fue iniciado en casi toda América Latina a partir de un primer movimiento de universidades católicas, es importante señalar que en el caso argentino este acontecimiento se inscribe claramente en la articulación de la masificación con las denominadas “falencias” políticas y sociales que transforman al sector privado en

una región de refugio que preserva los procesos de socialización de determinadas fracciones sociales.

La interpretación de Levy (1995) sobre el estilo de desarrollo del sector privado en América Latina se ajusta en términos generales al caso argentino. Así, a una primera ola de creación de universidades de tipo confesional le sigue una segunda de carácter empresarial. Lo que ha sido denominado por el autor como alternativa privada no elitista orientada a la satisfacción de la demanda, no se ha desarrollado en Argentina con el mismo impulso que ha tenido en Brasil y Colombia, países en los cuales el sector privado se hizo cargo en gran medida de los procesos de masificación.

A esta primera expansión que significó la ruptura del tradicional modelo unitario de universidad pública, se le sumará un segundo movimiento expansivo que alterará el número de los canales de reclutamiento y la cobertura regional del sistema, pero que no modificará ni el patrón organizacional, ni el perfil de formación tradicional prevalecientes. La primera expansión de carácter privado tendrá como consecuencia que de las siete universidades nacionales que Argentina tenía en 1956 se pase a treinta y dos (hasta 1971) de las cuales veintidós fueron creaciones privadas, en lo que fue la primera expansión universitaria significativa luego de un largo período de creación esporádica de universidades públicas.

El segundo movimiento de creación de universidades tuvo carácter público (1971-1974) dando lugar a la creación de diecisiete universidades en distintas regiones del país. Esta situación permanecerá prácticamente inalterada hasta la presente coyuntura en que se observa el desarrollo de una tercera expansión de carácter mixto aunque con significativo predominio de las creaciones privadas.

Entre 1974 y 1989 no se crearon universidades públicas ni privadas. Esta situación se modifica con el advenimiento al gobierno del partido justicialista. Entre 1990 y el presente se crean nueve universidades públicas y veintidós privadas, fundamentalmente localizadas en el área metropolitana de Buenos Aires (con lo que se llega a un total de 72 universidades de las cuales 28 son públicas y 44 privadas).

Esta fuerte expansión de carácter privado no se aleja demasiado del perfil predominante en la primera expansión que se dio a partir de 1956, con la diferencia de que en aquella las primeras creaciones fueron de universidades católicas, las cuales fueron seguidas por creaciones de carácter secular. Las creaciones actuales son en este sentido más diversas: las confesionales incluyen a otras orientaciones religiosas y se añaden universidades claramente orientadas a la búsqueda de distinción académica.

Algunas tendencias observables en el nuevo sector privado:

- a. La matrícula del conjunto del sector privado crece hoy más rápidamente que la del sector público, a pesar de lo cual la participación en el conjunto de la matrícula universitaria no alcanza aún el 20 %.
- b. Cuatro universidades privadas de la primera ola de creaciones concentran el 50 % de la matrícula del sector.
- c. Las creaciones privadas no son una expresión definida de la demanda insatisfecha de nuevos sectores sociales. Constituyen, más bien, la respuesta a demandas particularistas de sectores para quienes la oferta pública presenta “falencias” que se extienden desde lo cultural y social hasta lo pedagógico.

- d. Por primera vez se genera una oferta abiertamente orientada hacia la formación de excelencia, con cuerpos docentes de tiempo completo así como con exigencias de investigación.
- e. Lo anterior está comenzando a generar una migración capilar de personas y grupos disciplinarios desde la Universidad de Buenos Aires, que migran hacia el sector privado o a las nuevas universidades públicas.
- f. En la medida en que la universidad pública combina aún excelencia con masividad, la oferta de las universidades privadas se construye en torno a nichos vinculados a deficiencias percibidas en la universidad pública. En este sentido, las universidades privadas tienden a cubrir el amplio espectro de “falencias” percibidas, vinculadas al acceso, a modos más seguros de certificación, a ciertos particularismos sociales y culturales, así como a nuevas exigencias de excelencia académica.
- g. Se observa independientemente del carácter confesional o no de las nuevas universidades, una fuerte articulación con los valores del mundo empresarial.
- h. La estructura de los planes de estudio y la metodología de enseñanza aprendizaje (Tiramonti, 1993) así como los criterios de selección suponen una fuerte personalización y búsqueda de distinción frente al universalismo del sector público, al mismo tiempo que se observa una sólida vinculación con el mundo de los negocios y sus orientaciones cosmopolitas.
- i. La oferta curricular está fundamentalmente orientada hacia el área de las ciencias sociales (comunicaciones, administración de empresas, sistemas, etc.), vinculadas a las necesidades de un sector privado que se ha desarrollado a partir de la privatización del sector público y la apertura de la economía.



En cuanto a la matrícula, cabe señalar que hasta ahora el sector privado ha variado su participación en relación directa con el devenir de los criterios de acceso impuestos a la universidad pública. En este sentido, los largos periodos de gobierno militar, en los que se implementaron restricciones al ingreso en el sector público, beneficiaron indirectamente la matrícula del sector privado.

La matrícula de las universidades privadas era en 1964 de 13.053 alumnos, es decir, constituía un 6 % del conjunto de la matrícula universitaria. En 1974 la participación llegará al 10 % y al 14 % en 1984, cuando se retorna al régimen de gobierno democrático y el ingreso a las universidades públicas se incrementa notablemente. A partir de ese momento su participación decrece. Sin embargo, en la actualidad se observa una disminución en el ritmo de crecimiento del sector público y un aumento de la tasa de crecimiento del sector privado. La participación de este sector en el conjunto de la matrícula universitaria alcanza hoy el 15 % del total de la matrícula: el sector público con una matrícula de casi 700 mil alumnos y el sector privado 125 mil.

Como hemos podido observar, el crecimiento del sector privado en la Argentina ha sido lento aunque persistente en términos de la matrícula y el número de instituciones. Al mismo tiempo, el perfil académico no se ha modificado con la última expansión en tanto las ciencias sociales y salud constituyen las áreas básicas de interés. Por otro lado, no cabe esperar el desarrollo de una oferta privada orientada a satisfacer una demanda masiva por educación superior, en tanto el sector público mantiene los actuales patrones de reclutamiento e ingreso.

En términos generales (como producto de la ley y de la política vigente) podría observarse que la diferenciación entre público y privado tenderá a volverse menos dicotómica, en la medida en que algunas de las universidades privadas se orienten a la

investigación y las universidades públicas recurran crecientemente a la obtención de fondos privados así como a políticas y prácticas típicas del sector privado. En términos generales, el sistema no modificará el perfil de predominancia pública, siempre que se sostenga el difícil equilibrio entre excelencia, masividad y creciente politización dentro de las universidades grandes de este sector.

### **La evaluación como instrumento estratégico de la transformación universitaria actual**

Hemos enfatizado la crisis de previsibilidad que caracteriza a los actuales procesos educativos. Esta situación no solo deviene del particular desarrollo económico y tecnológico contemporáneo, sino también de la reformulación de los paradigmas cognitivos que se supone pueden dar cuenta de lo social. La tradicional confianza en el conocimiento de base positivista ha sido reemplazada por una creciente relativización de los procesos del conocimiento. Esta actitud escéptica frente al conocimiento ha redundado en una crítica sostenida a toda pretensión de ingeniería social y, con ello, a toda pretensión de previsión por parte de las ciencias sociales.

En el modelo denominado “ingenieril o iluminista” las ciencias, incluidas las ciencias sociales, jugaron un papel fundamental en la formulación e implementación de las políticas públicas; como señala Brunner, se suponía que proporcionaban las bases para el desarrollo material de las sociedades y los conocimientos e instrumentos para mejorar la vida social, organizar el gobierno de los asuntos públicos y resolver los problemas de control simbólico de la población. El énfasis está puesto aquí en la necesidad de racionalizar los procesos de decisión y coordinación mediante

la incorporación de componentes de información y conocimiento producidos por la investigación social. Este modelo favorece a la política como medio para coordinar sistemas complejos y otorgarles una creciente racionalidad. Los organismos decisores del Estado y su visión juegan aquí un papel fundamental en la racionalización del conjunto (Brunner, 1993). Como observa también Oszlack (1986), la “intelección burocrática” supone asimismo la posible transparencia de los procesos sociales. Por otro lado, la crítica a este modelo ha ido de la mano de la crítica al Estado de bienestar, a los procedimientos gubernamentales de erradicación de la pobreza durante la década del sesenta en Estados Unidos y al modelo “burocrático tradicional” sobre el que se basó la formulación de políticas públicas tradicionales.

Por otro lado, se generaliza en la actualidad un modelo interactivo o interaccionista, que se supone autorregulado, en el que se deposita la confianza en procesos de decisión y coordinación que nacen de contextos interactivos, donde participan diversos agentes dotados de información parcial y conocimientos locales.

Lo que se busca no es racionalizar los procesos decisorios, sino permitir que los agentes participantes estén en condiciones de indagar por su propia cuenta en un proceso abierto que lleva a mutuos ajustes y arreglos y a la producción de cambios no previstos (Brunner, 1993). Este modelo favorecería la generación de contextos relativamente autónomos de interacción como medio para coordinar sistemas complejos.

Los procesos de evaluación de la calidad que se han desarrollado durante la década del ochenta, especialmente aquellos vinculados a la evaluación institucional, pretenden inscribirse en las tendencias observadas más arriba. Al mismo tiempo y contradictoriamente (en países como la Argentina) tienden a reforzar los mecanismos de control central.

El reemplazo del planeamiento por la evaluación como elemento de control *ex-post* tiene que ver con las perspectivas señaladas, pero también responde a factores de contexto como la creciente complejidad de los sistemas universitarios, la imprevisibilidad de los procesos sociales y la dificultad en desarrollar una concepción unificada del ajuste universidad-sociedad que vaya más allá de las referencias a la empresa.

La evaluación de la calidad cumple un papel central en la actual política de educación superior argentina y constituye un elemento central de transformación de los sistemas de educación superior en todo el mundo. Sin embargo, existe una diferencia sustantiva entre unos y otros procesos. En todo el mundo la política de evaluación ha significado fundamentalmente un aflojamiento de las relaciones entre el Estado y la universidad, sobre todo en aquellos modelos fuertemente centralizados como los europeos. Por el contrario, en la Argentina (posiblemente también en Gran Bretaña) donde ya existía una fuerte tradición de autonomía, la incorporación de los procesos de evaluación ha tenido lugar en un contexto de recuperación del control estatal.

A pesar de que los procesos de evaluación ya venían desarrollándose informalmente a partir de 1987 de acuerdo con los primeros compromisos asumidos con el Banco Mundial, es recién en 1995 que estos se formalizan a través de la Ley 24521/95.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La política universitaria a partir de 1993 siguió los lineamientos generales del Banco Mundial que se expresaron en el Programa de Reforma y en el documento *Staff Appraisal Report* acordado con el organismo internacional. Algunas de las denominadas estrategias de reforma son: a) promover una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de las instituciones privadas; b) proveer de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento, incluyendo la

Antes de reseñar las características de la evaluación es necesario señalar algunas particularidades de la nueva norma universitaria:

- a. Establece criterios para el gobierno de las instituciones que, si bien no se alejan de manera significativa del modelo de gobierno tripartito prevaleciente, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales y al cuerpo docente dentro del régimen tripartito de gobierno vigente.
- b. Descentraliza el régimen económico-financiero actual.
- c. Establece nuevos tipos de ofertas de nivel superior, como institutos y colegios universitarios, fortaleciendo así la formación de sectores alternativos al tradicional sistema dual público-privado.
- d. Formaliza e incentiva el desarrollo de nuevos niveles, a través de legislar sobre el posgrado y el papel que ha de tener en la formación de los docentes de grado.
- e. Complejiza, estratificando definitivamente el sistema mediante la creación de organismos de amortiguación-coordinación del sistema: Consejo de Educación Superior, Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria, Consejos de Planificación Regional, así como la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias en jurisdicción del Ministerio de Educación.

---

participación en los costos por parte de los alumnos así como vinculando el financiamiento con el desempeño; c) redefinir el papel del gobierno; y, d) introducir políticas explícitas que den prioridad a la equidad y la calidad (World Bank Group, junio de 1995).

Desde una mirada centrada en el análisis de las políticas públicas, lo primero que habría que señalar es el carácter pragmático de la política practicada a partir de 1993 en que cambian las autoridades educativas: la práctica precedió a la legitimación y formalización normativa de la mayoría de las acciones de política emprendidas. Por otro lado, el tiempo y la oportunidad política en una coyuntura nacional favorable, bajo condiciones de un liderazgo burocrático activo, cumplió también un papel central en el manejo de la política y en las precondiciones de su aplicación. El activismo inicial del centro burocrático debe ser reemplazado ahora por la creación de rutinas administrativas, con todo lo que esto implica en términos de reclamos de control y poder por parte de los distintos grupos de interés en proceso de consolidación burocrática. Las actividades de evaluación y acreditación constituirán de ahora en más un aspecto central de la relación entre las universidades y el Estado.

La Ley aprobada pretende construir reglas de juego a través de normas que favorezcan la diferenciación de las instituciones orientándolas simultáneamente hacia el mercado, por la vía de una intensificación de las prácticas privadas de gestión y administración de las instituciones y las disciplinas. Es el mercado el que debería moldear el estilo y orientación de las universidades, al mismo tiempo que se supone que el Estado inducirá a estas (a través de los procesos de evaluación) a adoptar el modelo más adecuado a las nuevas articulaciones promovidas.

Es en este contexto que la evaluación adquiere relevancia instrumental, a la vez que cumple un papel articulador del proyecto universitario presente en la Ley. En el artículo 44 se señala:

Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional,

que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

Sin comprometerse con el proceso y una imagen de futuro previsible como lo hacía la planificación tradicional de la década del cincuenta, este mecanismo de control pretende posicionarse “a posteriori” de las prácticas, para premiar o castigar los comportamientos de individuos e instituciones. Esta orientación disciplinaria supone limitar también la autonomía de los actores a través de la posibilidad de transferirles responsabilidad (sobre la base del principio de la desconfianza) en el logro de “estándares” de eficiencia y eficacia. Lo que seguramente este mecanismo no puede proveer es reflexividad, autorregulación y cambio. Esta dinámica heterónoma entra en colisión con los principios de autorregulación-innovación que podrían generarse desde el sistema y lo suplanta por un modelo ampliado en torno a un centro rector.

Sin embargo, es necesario considerar también que la centralidad educativa de la evaluación de la calidad, como problemática

hegemónica de los Sistemas de Educación Superior [SES] y de la educación en el mundo, no responde solo a factores contextuales ligados a la globalización, la dilución de la estructura ocupacional o el debilitamiento creciente del papel del Estado en la previsión del desarrollo societal. Tiene que ver también con la existencia de sistemas cada vez más complejos y diferenciados institucionalmente que incluyen a una creciente cantidad de jóvenes en un contexto de restricción de los recursos públicos.

La evaluación en la Argentina ha recorrido hasta ahora un camino sinuoso. Por un lado, los intentos realizados desde el Estado para generalizar estas prácticas (antes de la creación y puesta en marcha de la Comisión en 1996) a través de convenios con universidades produjo una acumulación de experiencias que se desarrollaron en paralelo con otras que se llevaron a cabo fuera de la órbita de la relación con el Estado. La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU], sobrecargada de funciones de evaluación y acreditación, afronta hoy el reto de introducir una temática como la evaluación institucional, la cual solo tiene sentido si se transforma en una verdadera cultura ligada a procesos de cambio e innovación. Como todo requisito impuesto por la vía normativa o burocrática, corre el riesgo de convertirse en un trámite o ritual si no se generan las condiciones sistémicas e institucionales adecuadas.

Hablar de evaluación significa hablar de cambio e innovación y no de control. El cambio está vinculado al estilo organizacional y determina el modo de la intervención posible: el carácter fragmentado y débilmente acoplado de la organización dificulta y no hace conveniente la introducción de cambios verticales comandados por el tramo burocrático. La posibilidad de introducir la evaluación en la Argentina depende del reconocimiento de las particularidades organizacionales del sistema así como de la



orientación de los actores.<sup>2</sup> Es a estos a quienes hay que dotar de la capacidad de autoevaluarse, reservando al organismo recientemente creado las tareas de metaevaluación. Esta es la discusión que hoy está llevándose a cabo.

La evaluación no ha sido generalmente considerada como parte de un proceso más global de privatización. Sin embargo, es posible considerarla de este modo pues sus objetivos de eficiencia y eficacia tienden a fortalecer una racionalidad instrumental, que está a su vez ligada a la introducción de mecanismos de gestión orientados a desarrollar una mayor articulación de la universidad con el mercado; procedimientos que, por otro lado, están asociados a los modelos de gestión privada de las organizaciones.<sup>3</sup>

---

2 Las universidades argentinas tienen la particularidad de su fuerte autonomía institucional. Son más independientes que las europeas, casi tanto como las norteamericanas pero con menos capacidad de toma de decisiones a nivel de la cúpula institucional. En este sentido, son más pesadas en la base, con más incidencia de las formas colegiadas y corporativas de gestión y toma de decisiones. Las facultades son relativamente independientes, al mismo tiempo que la política-política incide de manera importante en la vida interna de las instituciones y el sistema.

3 No consideramos aquí la noción de público y privado desde el punto de vista legal, tiene que ver con comportamientos tradicionalmente adjudicados a uno u otro sector. Levy señala "Las llamadas instituciones públicas y privadas no son siempre en su comportamiento públicas y privadas respectivamente. Por ejemplo, las universidades privadas pueden recibir subsidios del Estado; las del Estado pueden recibir contribuciones de empresas privadas. Al abandonar las dicotomías se hace penosamente claro que las instituciones privadas no son ni necesariamente más privadas que las públicas ni siquiera en términos de grado. Ningún *continuum* empírico corre entre los polos público y privado y la ambigüedad es por lo general mayor en cuestiones de gobierno y función que en cuestiones de finanzas" (Levy, 1995). Es en este sentido que hablamos de tendencias a la privatización, como una adopción de comportamientos tradicionalmente adjudicados al sector privado.

## **El boom de los posgrados y la fuerte incidencia de los negocios**

Los posgrados constituyen un ámbito de desarrollo tardío en la Argentina. De hecho la mitad de los aproximadamente 800 posgrados existentes en 1995 fueron creados a partir de 1990 sobre la base del dinamismo introducido por dos actores relativamente nuevos en el SES argentino: el Estado y los intereses empresariales. En este sentido puede ser interesante analizar algunos aspectos del posgrado que pueden estar marcando una mayor presencia de aquellos factores que alimentan el desarrollo del sector privado. Se puede afirmar, de este modo, que son las maestrías (que son las de más reciente desarrollo en el país) y la problemática de la administración dentro del sector privado las que motorizan gran parte del desarrollo reciente de los posgrados.

Por otro lado, los doctorados vinculados a las disciplinas científico-tecnológicas, que se asientan fundamentalmente en el sector público de las universidades, constituyen los posgrados de mayor tradición dentro del sistema. El desarrollo relativo de estos dos polos marcará seguramente el perfil y el estilo de la universidad argentina en los próximos años.

### ***Tipo de posgrado y su vinculación con los sectores público y privado***

Trataré de caracterizar aquí los distintos tipos de posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados) en relación con la división sectorial de público y privado. El tipo de posgrado tiene una evidente vinculación en la Argentina con los campos disciplinares y sus particulares patrones culturales y epistemológicos. La orientación profesionalista o no de esos campos, su vinculación a distintos segmentos del mercado ocupacional, la incidencia de lo

confesional o del mercado, los costos que demandan, así como la posibilidad de acceder a distintas formas de reconocimiento, diferenciación y distinguen a los programas del mismo tipo.

La división entre público y privado juega un papel central en una primera caracterización de esta oferta. En esta primera diferenciación parecería incidir la mayor o menor orientación al mercado o a la reproducción de los cuadros académicos y la producción de conocimiento de uno y otro sector (partiendo de la base del carácter profesionalista, que se adjudica a la especialización, o el académico, a las maestrías y doctorados).

**Cuadro 1. Tipo de posgrado según sector (público y privado)**

Sector	Especializaciones		Maestrías		Doctorados		Total
Público	217	76,9 %	145	65,3 %	161	61,2 %	523
Privado	65	23,1 %	77	34,7 %	102	38,8 %	244
<i>Total</i>	<i>282</i>	<i>100 %</i>	<i>222</i>	<i>100 %</i>	<i>263</i>	<i>100 %</i>	<i>767</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barsky (1994).

Como vemos en el cuadro 1, el 76 % de las 282 especializaciones existentes está ubicada en el sector público del nivel cuaternario, expresando esto último el papel fundamental que tienen las especializaciones vinculadas a la medicina. También se puede observar que en el área de las especializaciones es donde el sector público aparece con una hegemonía más marcada.

En el área de las maestrías (que son de más reciente desarrollo) el sector público concentra el 65 % de las creaciones sobre un total de 222 maestrías que integran el sistema. Es aquí donde el sector público es más débil en términos cuantitativos, al mismo tiempo que sus maestrías son, predominantemente, expresión de áreas vinculadas al desarrollo científico y tecnológico como

las del sector agropecuario. Por otro lado, en el sector privado predominan las actividades vinculadas a la economía y la administración que son de más reciente creación y se inscriben en el ámbito del fenómeno denominado “boom de los posgrados”, fuertemente moldeados por el mercado.

En lo que respecta a los doctorados, el sector público concentra el 68 % de las actividades sobre un total de 263 programas oficialmente registrados. En el sector público, en estos programas están las hegemónicas ciencias básicas y tecnológicas (química, física, matemáticas, biología, etc.) en las que predomina la profesión docente como modo de inserción laboral, así como una fuerte orientación hacia la investigación. Estos doctorados que devienen del “honorífico” tradicional, se han modernizado a lo largo de décadas, sin que hayan podido resolver eficientemente la inclusión de un título que, como la maestría, pertenece a otro patrón de organización académica.

Otra área fuerte asentada en la tradición argentina de doctorados lo constituye el área humanística (literatura, filosofía e historia) en la que no es tan considerable la participación del sector público y los programas presentan aún un perfil menos estructurado curricularmente, producto del peso de la tradición y la falta de renovación de estas disciplinas en el país. Por otro lado, en el sector privado predominan los doctorados vinculados a profesiones liberales como derecho y psicología, lo cual es congruente con el comportamiento general del sector privado en la región, tanto a nivel de grado como de posgrado (Levy, 1986).

Como hemos señalado, una de las notas fundamentales del desarrollo universitario reciente en la Argentina ha sido el crecimiento de la oferta de posgrados. El reciente desarrollo de los posgrados muestra tanto el peso de la tradición expresada a través de los doctorados en el sector público como la emergencia de

un sector nuevo de maestrías en el sector privado, fuertemente incidida por el mundo empresarial. A pesar de que estas tendencias también se manifiestan en el sector público, cabe esperar que las recientes creaciones de universidades privadas refuercen este polo orientado empresarialmente.

El desarrollo de los posgrados ha tenido una fuerte motivación certificante y profesionalizante con poco impacto en el desarrollo de la investigación y los distintos campos disciplinarios. En este sentido, el crecimiento de los posgrados descansa sobre bases institucionales y académicas endebles cuya superación depende de las políticas nacionales e institucionales de investigación y desarrollo disciplinario.

## **Conclusiones**

Hemos tomado algunos ejes que nos permiten comprender de manera general el comportamiento del sistema universitario argentino teniendo en cuenta las tendencias político-empresariales que impulsan tanto al sector público a adoptar patrones y prácticas típicas del sector privado como al creciente peso relativo del sector privado dentro del conjunto del sistema.

En términos generales y comparados puede señalarse que el sector privado en Argentina tiene las siguientes características, algunas de las cuales han sido observadas: a) no se ha hecho cargo, ni lo hará en el corto plazo, de la masificación del sistema. Lo ha hecho ya el sector público cuyo modelo de reclutamiento le permite hacerse cargo de esta demanda; b) el sector privado se ha encargado de satisfacer los nichos de demanda de tipo particularista: religiosos, certificante, de distinción social, pedagógico y, crecientemente, de algunos espacios de excelencia en el ámbito de las ciencias sociales y de la salud; c) hasta ahora el sector

privado no ha sido objeto de inversiones masivas por parte de sectores empresariales claves, como puede ser el caso de México; d) la distinción público-privado estuvo muy ligada a la existencia de investigación y a la opción del sector privado por las ciencias sociales. Esta situación tenderá a modificarse en relación con la investigación, pero no en términos de la relocalización de las denominadas disciplinas científico-tecnológicas; y, e) la Ley 24521 ha contribuido a hacer más borrosa la tradicional distinción legal entre público y privado (a través del financiamiento, la evaluación, la acreditación, etc.).

Hemos visto cómo la centralidad político-educativa de la empresa ha determinado una modificación en las orientaciones generales de la educación hacia el mercado, al mismo tiempo que los procesos de evaluación contribuyen, además, a la conformación de un mercado universitario. Por otro lado, hemos visto que el sector privado ha crecido en términos del número de instituciones y también de la matrícula, pero sin que esto modifique sustancialmente las tendencias que han prevalecido durante las últimas décadas. Finalmente, el desarrollo notable del posgrado nos permitió observar algunas de las tendencias predominantes al mismo tiempo que detectar los peligros de un desarrollo que no priorice las bases del desarrollo científico en la universidad.

## **Bibliografía**

- Alexander, Jon y Davis, Charles (1993). Teoría democrática e incorporación política de la educación superior. En Emilio Tenti (Comp.), *Universidad y Empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Archer, Margaret (1979). *Social Origins of Educational Systems*. Londres: Sage.

- Barsky, Osvaldo (1994). *Análisis del sistema argentino de ofertas de posgrado*. Buenos Aires: Secretaria de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.
- Brunner, José Joaquín (1993). Investigación social y decisiones políticas. *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- De Sousa Santos, Boaventura (1995). *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez editora.
- Krotsch, Pedro (1993). La universidad argentina en transición: del Estado al mercado. *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- Krotsch, Pedro (1995). Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. En *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. México: Universidad Iberoamericana/UDUAL.
- Levy, Daniel (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*. México: CESU/FLACSO.
- Ley de Educación Superior 24521 de 1995. Disposiciones preliminares. Educación Superior. Educación superior no universitaria. Educación superior universitaria. Disposiciones complementarias y transitorias. 7 de agosto de 1995. B. O. 10/08/1995.
- Musto, Renato (1993). Ciencia y democracia: las instituciones científicas en las sociedades avanzadas. En Emilio Tenti (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Neave, Guy (1994). Significación actual del vocacionalismo. *Revista Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), (2).
- Oszlak, Oscar (1986). *Estado y políticas públicas*. Buenos Aires: Cuadernos del CEDES.

- Scott, Peter (1996). The Changing Role of the University in the Production of New Knowledge [ponencia]. *18<sup>th</sup> Annual European Association for Institutional Research (EAIR)*. Budapest.
- Tiramonti, Guillermina y otros (1993). La nueva oferta universitaria. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (Buenos Aires), (3).
- World Bank (1995). *Lessons of Experience*. Washington: WB.
- World Bank Group (junio de 1995). *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report*. Washington: WB.



## **La expansión de la oferta y las condiciones institucionales para el aseguramiento de la calidad\***

Quería agradecer la invitación para abordar un tema que no he investigado específicamente, pero que sí me interesa como problema, sobre todo a partir de lo que he trabajado el año pasado acerca de la expansión de los títulos, con relación a la expansión del sistema, de la que habló Fanelli. La preocupación, diría profunda, que tengo en relación con la cuestión de los títulos es la incongruencia entre la enorme expansión en términos de diversidad, de los nombres, de la cantidad de estos; y, por otro lado, la diferenciación de los títulos con contenidos, currículos y planes de estudios similares. Puede ser un aspecto formal lo que señalo como preocupación, pero creo que es una preocupación seria que se relaciona, en realidad, con algo que en su momento decía el tan nombrado Clark: un sistema es sano (para decirlo de manera muy dicotómica) cuando se expande y

---

\* Extracto de la intervención de Pedro Krotsch en el panel del *Primer Seminario INTER-CPRES "Localizaciones regionales: sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia"*. El seminario fue organizado en Buenos Aires por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de Argentina, el 4 y 5 de octubre de 2006. El título es un agregado de la compiladora, que también ha realizado una edición de la desgrabación de la intervención.

se complejiza de acuerdo con la diferenciación y multiplicación de los intereses en la base disciplinaria del sistema. Esto tiene que ver con que la complejización, si bien está ligada a intereses, tiene como sustento y como base el crecimiento del conocimiento, la diversificación del conocimiento.

Diría que podríamos pensar en un sistema espurio, formal, o de diversificación formal, cuando estas diferenciaciones aparentes, de falsos títulos, de superposiciones, no tiene que ver con una complejización del conocimiento sino, básicamente, con un posicionamiento frente a la lógica del mercado. Bueno, esta es mi preocupación general. En términos generales, tratamos de hacer un estudio a nivel metropolitano, de lo que sería el CPRES<sup>1</sup> Metropolitano, en torno a las 33 universidades (aproximadamente), entre públicas y privadas. Y los títulos que se cuantifican para esta región son entre 1.800 y 4 mil en el sistema en su conjunto. Esto lo quería señalar como una preocupación de base. Y cuando me ofrecieron la posibilidad de conversar con ustedes, vinculé el problema de las sedes con este problema de los falsos títulos, de las ofertas espurias, etc. Ante todo, quiero decir que formo parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU], pero no hablo como miembro de esa institución, sino como una persona a la que le gusta hablar, en la medida que se puede.

---

1 Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior [CPRES], que fueron establecidos como responsables de la articulación del sistema en el artículo 10 de la Ley de Educación Superior 24521 (1995) y están organizados en siete regiones: Metropolitana, Sur, Centro, Cuyo, Noroeste, Nordeste, Bonaerense. A los CPRES los integran los rectores de las instituciones universitarias de cada región y los representantes de las jurisdicciones educativas de las provincias.

Como decía, no amerita hablar de crisis, pues siempre nos hemos referido a la crisis de la universidad. No cabe duda de que la masificación, expansión y complejización del nivel, así como la creciente internacionalización, no tan perceptible en nuestro país, han tenido efectos sobre el sentido y la misión de la universidad. Uno de los aspectos más significativos de esta expansión que estamos viviendo es la creciente competencia y la heterogeneidad entre las instituciones que ofrece la educación superior. La universidad con una identidad relativamente común se ha desvanecido, y emergen hoy, en un sistema por demás complejo, instituciones cuyas misiones buscan diferenciarse unas de otras en la búsqueda de nichos sociales y regionales en los que realizar sus actividades. Simultáneamente a lo señalado, quiero destacar que aún conservo posiblemente como lastre, pero también como esperanza, una concepción “ideacional” de la universidad. Como espacio de investigación, como espacio de construcción de actores y de discursos, que no se condice con la realidad de ninguna de nuestras instituciones universitarias. Creo, como otros autores, que ahí se puede observar una divergencia, una falta de correspondencia entre lo ideacional y lo situacional. Entre las aspiraciones y lo que realmente es, lo que hace a la cotidianidad y lo que en el imaginario colectivo da sentido a la palabra y a la institución “universidad” como organismo productor de saber y cultura, de investigación, formación y socialización en competencias, pero también en valores y estilos de comprensión. De todos modos, asumir esta perspectiva normativa me permite pensar la universidad concreta y contrastarla contra un ideal normativo, que me parece vale la pena sostener, aunque esto tenga que ver con la esperanza y, por qué no, con la utopía.

La problemática de las sedes, o de las extensiones áulicas, expresa una realidad mucho más compleja, porque supone una

cantidad de otras variantes (ciclos, ofertas de carreras en cooperación, en asociación) y una cantidad de distinciones que uno podría hacer en el grado, posgrado y, también, en el pregrado, que, pienso, es bastante difícil de clasificar. Considero que el ámbito de las sedes está, de alguna manera, más normado y muchas veces se llaman sedes a las implantaciones que corresponden a una misma unidad universitaria, como las sedes regionales de una determinada universidad, y que recuerda en esas implantaciones la diferencia entre centro y periferia. Allí hay problemas en torno a cómo asegurar la calidad en esos casos concretos, que ya no tienen que ver con extensiones áulicas o sedes fuera del CPRES o fuera de la institución. El tema creo que tiene mucho que ver con los problemas de descentralización y control. Lo señalado anteriormente, constituye un punto de partida desde el cual pienso estas reflexiones, que no son producto de la investigación sobre la problemática.

Me han pedido que hable sobre las condiciones institucionales, y aquí rescato el valor de la institución como dadora y proveedora de sentido, así como de roles y significados, a las prácticas que se realizan en una organización particular. Y esto sí que tiene importancia para la cuestión que tenemos entre manos. Me dedicaré a estos aspectos un poco más adelante, pues los considero fundamentales en cualquier proceso educativo. Solo tengo a la mano dos elementos para referirme a las extensiones áulicas, o “sedes”. Y las dos son relativamente viejas. La primera es una declaración de la CONEAU de 1998 y, la segunda, es el Decreto 1047 del Ministerio de Educación, de 1999. A la primera no la voy a leer, supongo que la conocen, es un lineamiento de la CONEAU que plantea la problemática de las extensiones, en donde se fundamenta el “peligro” que las extensiones áulicas suponen para la calidad del conjunto del sistema. Lo relaciono con

las prácticas generales del sistema, la dinámica del sistema, o a la lógica del sistema. Es decir, mi perspectiva de la problemática de las extensiones o subse-des se inscribe en torno a dos cuestiones fundamentales vinculadas a la importancia que la demanda tiene para el desarrollo de nuestras instituciones. En este sentido, solo quiero señalar, sin entrar en más detalles, que el Estado en la Argentina ha tenido una presencia poco significativa en la configuración del sistema. Les recuerdo sobre esto una historia de principios del siglo XX, donde se reiteraba esta cuestión por parte de los ministros de Educación o los “políticos-técnicos” vinculados a la cuestión educativa. Se señalaba que el Sistema Universitario Argentino había sido “víctima” del ascenso de las clases medias, y el profesionalismo resultante estaba vinculado con esto que llamamos tradicionalmente “mi hijo el doctor”. El nuestro, como señalaba Julio V. González, ha sido un sistema (y una universidad) mesocrático, moldeado fundamentalmente por la demanda o, para decirlo de otro modo, por la matrícula y sus orientaciones profesionalistas. El título universitario ha sido en nuestra cultura un valor fundamental, y esto se manifiesta en la historia y en la literatura.

Esta cuestión se refleja de manera distinta para la oferta y para la demanda. Desde la oferta, en este sentido, la matrícula tiene una importancia fundamental para las instituciones, ya sea como cobro de aranceles para los privados, por un lado, o como negociación del presupuesto con el Estado por el otro. Considero que esos factores son motores que están en la base de la expansión, más allá de otras cuestiones que tienen que ver con el posicionamiento de los actores y sus intereses y los juegos de poder dentro de las propias instituciones. Ahí es muy claro ver cómo la dinámica de las propias instituciones es motorizada por las lógicas de poder y los posicionamientos al interior de

las propias instituciones, y que sus conducciones no controlan en términos de su posicionamiento hacia el exterior. Desde la demanda, por otro lado, pienso que operan, a su vez, factores que podemos llamar “socioeconómicos y políticos” que traccionan y facilitan esta expansión. Podemos observar, sobre todo en las ciudades intermedias, una demanda potencialmente insatisfecha, personas que por distintos motivos (costo económico, cultural, psicológico, etario, laboral) no quieren o no pueden movilizarse hacia las universidades o unidades académicas centrales. Por otro lado, en estas ciudades, la sociedad civil local impulsa estas implantaciones territoriales, a pesar de ser, en general, precarias. Estos procesos suponen una movilización de recursos materiales pero también simbólicos, que a su vez inciden como reclamo en el escenario político local, alentando la demanda por la vía del campo político. Considero que, a estos factores estructurales que articulan la oferta y la demanda en torno a la expansión de unidades académicas, se agregan otros elementos que actúan como facilitadores de la “desagregación universitaria” o, diría, de la pérdida de “unidad” de la institución universitaria. Y que también podría llamar “desinstitucionalización” de la actividad institucional.

Además, un elemento generalmente soslayado en las discusiones sobre la universidad es la inexistencia de una oferta de Educación Superior no universitaria legitimada socialmente. A esto de “legitimada socialmente” quiero darle importancia: es decir, justamente, que no existe una oferta que tenga nombre propio, que se legitime por sí misma, y esto tiene que ver con un problema cultural que es tradicional en América Latina y que se vincula con el peso de la noción de universidad y, más profundamente, con los valores y con la poca diferenciación de la estructura económica. A lo anterior se agregan los mecanismos de regulación, y

creo que este tema es lo que se está dirimiendo hoy en este seminario, que si bien existen, están ahí, son aplicados de manera laxa por distintos motivos, en los que no voy a abundar y que ustedes conocen mejor que yo, y que se relacionan con una política de “hechos consumados” que llevan adelante muchas instituciones en el campo del grado, del posgrado y del pregrado. Todo lo anterior ha dado lugar a la conformación de un mercado educativo poco sujeto a reglas formales y a normas provenientes de los usos y costumbres, cuyos efectos no deseados, pienso, constituyen un problema fundamental para la calidad del sistema.

En este sentido, la pregunta que surge es ¿qué papel tienen la regulación y el mercado en todo esto? Y aquí evidentemente hay respuestas diferentes, según la perspectiva de cada uno. Personalmente considero que, dadas las condiciones institucionales, sociales y políticas de la Argentina, tenemos que pensar más en la regulación y, diría, como señalaba Fanelli, pensar más en la política de incentivos que, me parece, coincidiendo con ella, resulta más interesante que la política de regulación en sí misma. Sobre todo cuando esta regulación es menos producto del consenso y más de la aplicación de normas.

Entre las consecuencias indirectas, que llamé “no deseadas”, este tipo de implantaciones generan disputas que se desatan en torno al control del espacio territorial. Un tema viejo en realidad en la historia de la universidad, incluso, medieval. De otro modo, las ofertas de extensiones áulicas, generalmente de tiza y pizarrón, generan en las instituciones consolidadas una respuesta defensiva que, en muchos casos, se expresa en duplicaciones de ofertas en espacios cercanos, en una lógica que podría llamar simétrica. Es decir, la competencia está más orientada a la duplicación, como mecanismo defensivo de las instituciones, que a la diferenciación funcional. Y cuando esto se observa, se

trata de aspectos más bien formales del título que de contenidos sustantivos.

¿Cuáles son las consecuencias de esta dinámica de mercado invisible que arrastra a todo el sistema? Y que, soy consciente, afecta también a otros países, aun cuando no se trate del mismo fenómeno al que nos estamos refiriendo aquí: las universidades “garaje”, universidades “patito”, etc., son también formas espurias de la oferta universitaria que, me parece, ablandan la oferta del sistema. Se trata en general de carreras que exacerbaban la cultura del gerencialismo, fortaleciendo el aspecto profesionalista de la universidad, frente a su dimensión innovadora en materia curricular, disciplinaria y pedagógica, al mismo tiempo que debilitan los marcos y bordes institucionales de la institución central. Como señalé antes, se trata de un proceso de desagregación de la universidad y de la institución, que no se puede vincular a los aspectos positivos que se podrían pretender con un proceso de descentralización.

Me voy a referir ahora a las condiciones institucionales que deben presidir toda actividad universitaria: en primer término, los valores que dan sentido a una institución, es decir, la existencia de algún tipo de cultura institucional. En segundo lugar, los instrumentos de gestión y gobierno, cercanos a la base operativa, es decir, la presencia de la institución en su dimensión burocrática académico-política. Parece algo formal, pero creo que es importante en términos de la “copresencia” del conjunto de la institución; e implica aspectos simbólicos y más directamente burocráticos y procesuales. En tercer lugar, los procesos de enseñanza-aprendizaje. Me refiero a los medios idóneos para llevar a cabo el proceso, como profesores expertos, instalaciones adecuadas, calidad de contenidos. Y esto último tiene que ver con algo que para mí tiene importancia, y de lo cual se hablaba más en los



sesenta, que es lo que se llamaba el “currículum oculto” donde están vinculados los aspectos no explícitos de una comunidad universitaria. Lo implícito en la comunicación que supone todo acto educativo, por fuera de lo formalizado en el currículum explícito, directamente ligado a la cultura institucional. Aquello que no se ve, que en la universidad se relaciona con el encuentro de lo múltiple, simbolizado, diría de la manera más banal y directa, en el encuentro de las distintas culturas disciplinarias que hacen al sentido más general de una cultura universitaria.

Una institución requiere de algo que podría denominar el efecto de “copresencia” de las distintas dimensiones que hacen al conjunto de la vida institucional, y que se extiende desde el uso y disposición del espacio, hasta los valores y la cultura. Todo lo que hace que entrar a una institución universitaria suponga un pasaje, un tránsito, de un mundo de vida a otro. Yo diría, de un mundo de vida determinado, o un mundo con sentido, en el sentido de Luhmann. Lo anterior, muy vinculado a los aspectos relacionales y simbólicos, que supone o presupone una institución y que, sin duda, afecta el proceso de enseñanza-aprendizaje, sobre todo si partimos de considerar que este proceso no se limita o reduce a la formación en determinadas competencias profesionales, tan de moda en este momento. Supone, en su sentido más amplio, formar al ciudadano en lo que me parece que, de alguna manera, tiene que ver con las motivaciones, las lógicas argumentales y la exposición a una cultura de lo diverso.

Una institución supone la existencia de un cierto grado de lo que podemos llamar comunidad de vida, pero también una comunidad de sentido que incide sobre la construcción de sujetos, por un lado, y por el otro supone, simétricamente, la existencia de una institución con voz, en el sentido de creadora de discursos en sus comunidades respectivas. Esta es la existencia externa

de la institución como actor social. Si bien esta cuestión no afecta solamente a las problemáticas de las ofertas a las que nos estamos refiriendo, es agudizada por este modo de expansión desagregado del sistema. Es decir, estas observaciones valen también para nuestras universidades tradicionales y el proceso que estamos viviendo en general en la universidad. Por eso me referí al principio, aunque sé que es una perspectiva un poco utópica... pero bueno, creo que tiene algún sentido plantearse una mirada desde alguna perspectiva normativa.

Si bien es necesaria una investigación al respecto, existen antecedentes en México que muestran cómo el programa de descentralización universitaria, ahora en sedes formales, no en extensiones áulicas, no logra realizar las condiciones institucionales del centro. Es decir, entre estas sedes respecto del centro, siempre hay algún efecto de inequidad. Ya sea en la provisión de la investigación o en la provisión del posgrado, o en lo que podemos tomar como indicadores de la calidad del sistema. Es decir, hay un centro que es proveedor y aparentemente siempre hay una periferia que es dependiente de esa provisión, además de otras cuestiones que tienen que ver con el tipo de implantación territorial o regional.

Soy consciente que lo dicho es muy general y que he enfatizado en algo que hoy está muy cuestionado, que es lo institucional. A pesar de lo que puede ser la influencia del modelo de la escuela republicana, en mi caso, creo que aún tiene sentido hablar de estos aspectos. No se puede hablar o discutir acerca de las deficiencias actuales del maestro (y estoy hablando de la educación en general, de la formación docente), a lo que tanto nos dedicamos, sin dar cuenta de la crisis de la institución educativa, de aquello que le asigna roles, distribuye autoridad (lo que Bourdieu llamaba "autoridad pedagógica"). Al tema de las sedes están asociados los

problemas del cruce de fronteras entre las delimitaciones de los CPRES, pero también se trata de otras actividades casi siempre difíciles de categorizar en los distintos niveles, como el posgrado, el grado o el pregrado. Por ejemplo, las asociaciones entre unidades académicas, entre universidades e institutos, entre universidades y corporaciones, licenciamientos, *franchising*, de cursos a término o sin término, prestación de servicios de preingreso, de formación a través de ciclos al Estado o a los municipios cercanos o distantes, y otras muchas variantes de lo que sucede en nuestro cada vez más opaco sistema universitario.

Así, no todos los CPRES tienen las mismas problemáticas. Algunos superponen jurisdicciones, incluyen lo público y lo privado, complejizando el sistema de consensos y la posibilidad de establecer mecanismos de regulación, tan necesarios en este momento del desarrollo de nuestro sistema universitario.

Necesitamos una universidad protagonista. Creo, retomando a Clark, que existen dos modalidades básicas de complejización del sistema y la institución: aquella que deviene del desarrollo de las disciplinas (a través de la investigación) y aquella adaptativa, que deviene de la presión de la matrícula. La primera tiene que ver con el sentido profundo de la universidad y la segunda supone reiterar el viejo modelo de la universidad latinoamericana.

Nada más, muchas gracias.



# **El falso encanto de los títulos universitarios y su aparente riqueza disciplinar**

## **La oferta académica de la región metropolitana\***

### **Introducción**

Este trabajo<sup>1</sup> intenta dar cuenta de la oferta educativa de las universidades del área metropolitana y de su dinámica de crecimiento. El abordaje de la oferta de títulos parecería, en un primer momento, estar vinculada a problemas de certificación del saber y el hacer aprendido y potencialmente desempeñable en el ejercicio profesional. Sin embargo, bajo la apariencia de una cuestión que ha sido tratada desde una perspectiva de la intervención legal-estatal del reconocimiento, certificación o habilitación de saberes y futuros desempeños se esconde una problemática más amplia ligada al sentido profundo de la universidad como es la producción y reproducción de conocimientos y saberes. Es esta particularidad la que la diferencia del resto del sistema educativo

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro y Atairo, Daniela (julio de 2008). El falso encanto de los títulos universitarios y su aparente riqueza disciplinar: la oferta académica de la región metropolitana. *Revista IICE* (Buenos Aires: FFyL-UBA), (26), 11-35.

<sup>1</sup> Es parte de una investigación más amplia realizada en el marco del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Instituto Internacional de Planificación Educativa [IIPE] y UNESCO, 2004. La publicación de la investigación se encuentra en Krotsch y Atairo (2008).

cuyo carácter en relación con el saber es fundamentalmente de transmisión y reproducción (Clark, 1998). En las disciplinas y en su capacidad de ampliarse y diversificarse a través de su vinculación con la investigación reside toda la riqueza actual y potencial de una universidad. Sin embargo esto no significa poder aislar el nivel de otros componentes del sistema como el Estado y la institución,<sup>2</sup> pues constituyen los otros dos polos de poder que inciden en la construcción de la oferta de títulos. Es necesario tener en cuenta así los mecanismos de regulación que se establecen desde el Estado en relación con las disciplinas y a la institución para comprender la construcción de la oferta de títulos. Es en este contexto más amplio que se pretende comprender los procesos y lógicas que dan lugar a la creación de títulos a partir de preguntas sobre las dinámicas sociales que están debajo de la creación de nuevas carreras y títulos en las universidades, esto permitirá en parte superar los análisis meramente descriptivos.

Este trabajo se concentra en la problemática de la oferta de estudios bajo la forma en que ella se hace pública como oferta de títulos. Es bajo estas denominaciones que las disciplinas se hacen presentes en el mercado institucional. Dar cuenta de la proliferación de títulos teniendo en cuenta el sector público-privado, la distinción entre universidades nuevas y viejas en el marco de una particular relación entre las universidades y el Estado en un espacio territorial diferenciado como el metropolitano, constituye el eje de este artículo.

---

2 En este artículo por cuestiones de espacio no se presentan los resultados sobre diferentes estilos de construcción de oferta de títulos en cinco universidades de la región metropolitana. Los casos estudiados fueron: Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Austral y Universidad de Morón.

## **La sinuosa y parsimoniosa construcción de la tutela estatal ligada a la problemática de la habilitación de los títulos**

A diferencia de los otros niveles del sistema educativo, históricamente la universidad argentina no fue objeto de políticas explícitas y sistemáticas. La política universitaria se expresó fundamentalmente a través de la legislación y en las discusiones habidas en ese contexto desde fines del siglo XIX. La cuestión del carácter estatal o universitario de los títulos habilitantes constituyó una temática central que se vinculaba, por otro lado, a la discusión acerca del carácter profesionalista o científico de la universidad.

De manera inicial y emblemática, esta cuestión se manifestó en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, con el agregado de la reforma de 1895, en la que prevaleció una posición por la cual la actividad académica debía distinguirse del otorgamiento de títulos profesionales, de la responsabilidad de habilitación y del control que, se consideraba, debían quedar en manos del Estado. En este sentido, la discusión giró en torno a dos concepciones contrapuestas: la universidad científica versus la universidad profesionalista, distinguiéndose permanentemente entre la libertad de enseñar y la de expedir títulos. En esta controversia se entremezclaban modelos y tradiciones de una concepción estatal napoleónica de universidad, ligada de forma burocrática al Estado, y una concepción de universidad libre, de origen anglosajón. El resultado de estas perspectivas contrapuestas fue un híbrido que constituyó el modelo argentino de universidad y se cristalizó en la Ley Avellaneda (1579/85).

En la interpretación de Julio V. González (1945), la Ley Avellaneda, que atribuye a la universidad el poder de emitir títulos, constituyó una transacción que atentaba contra el concepto de

autonomía de la universidad, la cual estaría fundada –siguiendo el ideal humboldtiano– en la libertad que supone la creación de ciencia y cultura. El autor señala que, como consecuencia de la ley, la universidad se hizo rápidamente profesionalista y utilitaria, en el marco de una creciente movilidad social y una estructura ocupacional limitada por el modelo agroexportador vigente. Luego, la Reforma del 18 profundizó los ideales de autonomía y democratización interna de las instituciones, así como el ideal de intervención en el campo político social (Halperin Donghi, 1962).

La capacidad habilitante de los títulos por parte de la universidad se mantendrá a lo largo de la historia de las universidades nacionales. Recién con la Ley 14297/54, durante la presidencia de Juan Domingo Perón, sin modificar el espíritu de la ley del 47 que atribuía a las universidades la competencia exclusiva de validación y habilitación del título para el ejercicio profesional, comienza un proceso de modificaciones puntuales que se incrementarán en el tiempo, producto de la expansión de instituciones y en especial por la emergencia del sector privado de educación superior.

La identificación entre título y habilitación profesional recién es modificada en 1955, el Decreto-Ley 6403 –ratificado durante la presidencia de Arturo Frondizi por la Ley 14557/58 (Ley Domingorena)–, que permite crear universidades privadas, señala que estas no estaban autorizadas a emitir títulos habilitantes. Sus egresados debían rendir una suerte de “examen de Estado” a cargo del Ministerio de Educación. Así se iniciaba una actividad reguladora ligada al control de la calidad de la formación, que tenía como referencia y modelo las universidades públicas.

El nuevo estilo de regulación se cristaliza a nivel estatal en la Inspección General de la Enseñanza Universitaria Privada.



Se inicia así un proceso de complejización de la tutela que se extiende hasta la actual Ley de Educación Superior 24521/95. Este desarrollo se caracteriza más por la necesidad de adaptarse a la creciente demanda de regulación de los títulos, en un contexto institucional cada vez más diverso, que por la voluntad del Estado de construir un escenario universitario distinto al prevaleciente.

En el contexto del gobierno militar 1966, la Ley de facto 17245/67 vuelve a atribuir a las universidades nacionales la capacidad de expedir grados académicos y títulos habilitantes. Al mismo tiempo, se sanciona una Ley (17604) por la cual los títulos de las universidades privadas seguían requiriendo la habilitación por parte del Ministerio de Educación; sin embargo, se les concedía a las universidades autorizadas con más de quince años de actuación el derecho a la habilitación. Se generalizaba así al sector privado lo que en la Ley Avellaneda había sido una prerrogativa de las dos universidades tradicionales. Al mismo tiempo, la ley establece, para la creación de nuevas universidades privadas, un incremento en la regulación a partir del desarrollo de mecanismos de evaluación tanto de procesos como de resultados. En primer lugar, se evaluaba el proyecto institucional, luego se llevaba a cabo un seguimiento de la puesta en marcha y, por último, se realizaba una evaluación de los resultados que consistía en un examen de aptitud profesional. En todo este proceso de lenta construcción histórica de la tutela estatal prevalecía aún un modelo de calidad fundado en la confiabilidad de las universidades públicas. El proceso de evaluación fue aplicado también a las universidades provinciales a partir de la Ley 17778/69, que regulaba su creación y evaluaba la factibilidad del proyecto. Por otro lado, en el seno mismo de las universidades privadas comenzaba un proceso de diferenciación y distinción de títulos novedosos, que obligó al Estado a desarrollar mecanismos de regulación

que complejizarán la relación entre el Estado y lo que ya puede ser denominado “sistema universitario”.

En 1969 se crea, como primera expresión formal de la tutela estatal, la Dirección Nacional de Reglamentación de Altos Estudios, dependiente de la Secretaría de Educación del Ministerio, concebida como órgano de aplicación de las dos leyes sancionadas durante el período. La Dirección sufrirá reiteradas modificaciones del nombre hasta que, en 1978, se crea la Secretaría de Asuntos Universitarios, conformada por la Dirección de Desarrollo Universitario, la Dirección de Relaciones Universitarias y la Dirección de Privadas y Provinciales (ex Dirección de Altos Estudios). Esta modificación en el estatuto burocrático de la tutela expresa, en gran medida, la complejización y creciente heterogeneidad del sistema durante el período reseñado: creación de universidades privadas, creación de universidades provinciales y creación de 16 universidades nacionales en las provincias entre 1971 y 1974.

En 1974, en el marco de un gobierno elegido democráticamente y con el restablecimiento de la autonomía de las casas de estudio, se les reconoce a estas, nuevamente, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, al mismo tiempo que se habla de fijar su “alcance”. Concepto nuevo al que posteriormente, una vez reanudada la democracia en 1984, le será añadido, en la Ley 23068/84, el término “incumbencias”. Emilio Mignone (1996) observa que el término incumbencia aparece por primera vez en un Decreto –el 939/75– por el que se faculta al Estado a fijar las “incumbencias” profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que no puedan ser considerados como equivalentes a los que expiden las universidades nacionales. Estos nuevos títulos son los que dan lugar a la emergencia de una problemática que conceptualmente tiende a resolverse a través

del término “incumbencias”, que generará controversias en las que participarán activamente las asociaciones profesionales. La política de regulación del alcance de los títulos se generaliza para las universidades nacionales en la Ley 22207 de abril de 1980.

Poco después, con el restablecimiento de la democracia, la Ley 23068/84 devuelve la autonomía a las universidades nacionales y mantiene la potestad habilitante por parte de estas. Sin embargo el Estado se reserva, en continuidad con lo que se había elaborado durante el régimen militar, el derecho de intervenir en “las incumbencias y alcances profesionales” de las carreras, sin que se haga mención a determinadas carreras, con lo que se amplía la capacidad del Ministerio para regular la oferta de títulos en las universidades nacionales.

El Estado, en su necesidad de construir una política de ordenamiento “a posteriori” amplía los pocos instrumentos que tiene a la mano para el control del sistema sin que, doctrinariamente, se propusiera postular otro modelo de universidad. Lo que se observa es la institucionalización de la parsimoniosa construcción de mecanismos de regulación iniciados en los sesenta como producto de la complejización del sistema universitario. Sin embargo, esta esfera de lo público orientada a normar y regular el sistema universitario pierde el estatuto del período anterior como Secretaría recreándose bajo la forma de Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, con once departamentos, de los cuales tres de los más importantes se corresponden con las direcciones tradicionales. Esta estructura se continúa hasta 1993, cuando se recrea como secretaría, pero esta vez jerarquizada como Secretaría de Políticas Universitarias [SPU]. Cabe destacar que la denominación preponderante hasta entonces había sido la de Asuntos Universitarios, que es reemplazada por la de Políticas Universitarias, lo que podría interpretarse como la voluntad

estatal de ampliar los horizontes de intervención en el sistema universitario.

Finalmente, con la sanción de la Ley 24521/95 de Educación Superior, se modificará la política de títulos desarrollada de manera intersticial e incremental a partir del 1955 como respuesta a los desafíos que planteaba un sistema que se hacía paulatinamente más complejo, diversificado y opaco en materia de calidad de las instituciones.

En el marco de la actual estructura de la SPU, la Dirección Nacional de Gestión Universitaria [DNGU] es el órgano con competencia en la regulación de la oferta académica de las universidades y la que hereda las funciones tradicionales que la tutela ha asumido desde los cincuenta. Desde el punto de vista legal, actualmente existen distintos tipos de regulaciones de la oferta según el tipo de título, el nivel y el sector institucional. Un primer grupo está constituido por los títulos de grado de las universidades nacionales y de las privadas con reconocimiento definitivo regulados por el artículo 42. El proceso de reconocimiento se realiza dentro de la DNGU, donde se controla la carga horaria determinada para las licenciaturas, profesorados<sup>3</sup> y tecnicaturas y se realiza un estudio de consistencia, coherencia y presencia efectiva de los distintos componentes del plan de estudios en el marco del respeto de la autonomía de las universidades. En cuanto a las denominaciones de los títulos, no existen criterios establecidos. En términos generales, si la documentación cumple con los requisitos, se elabora un dictamen favorable que otorga el reconocimiento oficial y, en consecuencia, la validez nacional del título. Este tipo de regulación no ha impedido la proliferación

---

3 Títulos regulados también por la Ley Federal de Educación.

de títulos a nivel de grado a la que nos referiremos en el siguiente apartado.

El segundo grupo de títulos es aquel que se corresponde con carreras de grado reguladas por el artículo 43, denominadas de “interés público”. Estas tienen que cumplir un requisito de carga horaria, contenidos mínimos, intensidad de las prácticas y, además, los proyectos de carreras deben estar acreditados en función de estándares fijados por una resolución ministerial a propuesta del Consejo de Universidades y aplicados por la CONEAU. Un tercer grupo está conformado por los títulos de posgrado que deben pasar por un proceso de acreditación similar a los títulos de grado de interés público.

La nueva política de títulos rompe con la uniformidad de los criterios de regulación previos combinando ahora una política de desregulación de los títulos, fundamentalmente académicos, al mismo tiempo que fija una fuerte política regulatoria sobre contenidos y prácticas mínimas de carreras que se corresponden con profesiones reguladas. El fundamento, como se señala en el artículo 43, lo constituye la necesidad de garantizar ante el público la práctica idónea de la profesión en aquellos escenarios en los que se puede afectar la seguridad, la salud, los bienes o los derechos de los ciudadanos.

En síntesis, el devenir de las políticas pareciera reducirse a la necesidad de ordenamiento de la oferta con la siguiente secuencia expansiva: primero, control de la oferta privada sobre la base de la confianza en las universidades nacionales; segundo, expansión del control de las privadas a través de las incumbencias; tercero, generalización de las incumbencias a las universidades nacionales e institucionalización de estas políticas de determinación de incumbencias en el período democrático junto a la recuperación de la autonomía de las universidades. Por último, ruptura de este

modelo y elaboración de un esquema regulador dirigido tanto a las disciplinas como a las instituciones a través de una multiplicación de estrategias y esferas de ejecución. En este sentido, se podría resaltar el importante papel que la regulación y el control de los títulos en relación con la fe pública tuvieron en la historia de la construcción de la tutela en la Argentina. Este sesgo parece congruente con la dinámica profesionalista, centrada en las credenciales educativas y en el patrón cultural de la demanda, sobre la que se basó el crecimiento y el desarrollo del sistema universitario argentino hasta hoy.

### **Tendencias que profundizan la debilidad de la oferta académica de las universidades argentinas**

Un conjunto importante de estudios ha analizado la complejización y diferenciación del SES argentino,<sup>4</sup> en este sentido, los análisis sobre la oferta académica a nivel país constituyen antecedentes que permiten analizar las tendencias en cuanto a la *magnitud* a lo largo de las últimas décadas. Entre 1982 y 1993, el número de títulos de grado y pregrado se duplicó y alcanzó los 2.017 títulos en todo el país (Fanelli y Balán, 1994) y, para el año 2000, el número de títulos llegaba a los 4.219 (Dirié, 2000). Esta expansión está asociada a la creación de nuevas instituciones universitarias, tanto públicas como privadas, así como también a la

---

4 En 1955 la Argentina tenía siete universidades públicas y en 1970 ya existían 30 universidades, de las cuales 20 eran privadas como consecuencia de la creación de condiciones políticas para la emergencia del sector privado en un contexto de inicio de la masificación de la educación superior. Entre 1971 y 1974 se genera un segundo movimiento de creación de instituciones universitarias de carácter público, que regionaliza la educación superior al crear 16 universidades nacionales en las distintas regiones del país.

creación de nuevos títulos de las antiguas universidades producto de procesos de diferenciación interna.

En 1993 la distribución de la oferta por área de conocimiento muestra que el 39 % de las carreras pertenecen a las Ciencias Básicas y Tecnológicas, seguidas por las Humanidades con el 31 %, las Ciencias Sociales con el 25 % y las Ciencias de la Salud con un 5 %. Si bien se observan marcadas diferencias en la distribución de títulos entre el sector público y el privado, pues las universidades públicas concentraban su oferta en las Ciencias Básicas y Tecnológicas mientras que las privadas lo hacían en las Ciencias Sociales; en el estudio también se señala que cuanto más reciente es la universidad pública la presencia de títulos de las Ciencias Básicas y Tecnológicas es menor, al mismo tiempo que las áreas que más crecieron fueron las Humanas y las Ciencias Sociales (Fanelli y Balán, 1994). La tendencia se profundiza pues, en el año 2000, las Ciencias Sociales representan el 31 % del conjunto de la oferta de títulos de grado y pregrado (Dirié, 2000).

El proceso de expansión del posgrado se inicia en los ochenta, momento en el que se registraban alrededor de 200 carreras con una baja presencia de las maestrías. En 1995 un nuevo relevamiento indica que la oferta estaba conformada por 800 carreras (Barsky, 1995) y, el último estudio realizado por Jeppesen en el 2004, señala la existencia de 2.151 (49 % especializaciones, 14 % doctorados y 37 % maestrías). El estudio señala la importante presencia de las maestrías que constituyen un tipo de oferta académica relativamente nueva en el país, así como la mayor contribución al crecimiento del sistema de posgrado que realizan las Ciencias Sociales y las Humanas así como también el sector de gestión privado.

La región metropolitana respecto del país concentra una parte importante de la oferta. Según los autores, con relación al

grado y pregrado, a pesar de la expansión, se mantiene la representación en alrededor del 28 % de la oferta total de títulos. Por otro lado, en el nivel de posgrado en 1983 la región metropolitana representaba el 30 % y hacia el 2004 la concentración se profundiza alcanzando el 41 % de la oferta.

### **La acelerada expansión de la magnitud de la oferta académica en la región metropolitana<sup>5</sup>**

En los últimos años se han creado una cantidad importante de universidades en todo el país, dinámica en el marco de la cual destacaremos aquella vinculada a la región metropolitana. Dentro de esta última tanto el sector público como el privado motorizaron un crecimiento que dio lugar a un conglomerado institucional heterogéneo y complejo, sustento a la vez de un activo mercado educativo. El conglomerado institucional está compuesto por 34 universidades, de las cuales 27 tienen sede solo en la Ciudad de Buenos Aires [CBA], 11 solamente en conurbano y 9 en ambas jurisdicciones. La dinámica del sector privado se

---

5 Cuando analizamos la oferta académica a partir de datos empíricos es necesario señalar que no hay una relación uno a uno entre carreras y títulos. Por ejemplo: una misma carrera puede dar origen al otorgamiento de diferentes títulos durante el curso de la misma diferenciándose en el último tramo. Este estudio toma como unidad de análisis al título. La base de datos proporcionada por la Secretaria de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, Programa de Mejoramiento de la Educación Superior [PMSIU] se elabora a partir del dato de alumno (cantidad de alumnos por títulos). Esta información parece ser la más cercana a la realidad aunque esté sujeta a la información que entregan las universidades al Ministerio de Educación. En este sentido, las cifras que se observan deben tomarse como provisionarias, pues las dificultades existentes pueden no conducir a la exactitud pero no modifican las tendencias.



concentró en la Ciudad de Buenos Aires mientras que el sector público adquirió mayor presencia en varios partidos del conurbano bonaerense.

**Cuadro 1. Universidades por jurisdicción y por sector. Región metropolitana, 2005**

Jurisdicción	Universidades Privadas	Universidades Nacionales	Total
Ciudad de Buenos Aires [CBA]	22	2	24
Partidos del Gran Buenos Aires [GBA]	2	8	10
Ambos [CBA y GBA]	3	6	9

Fuente: MECyT, SPU y SIU.

La oferta de títulos en la región está conformada por un total de 1.751 títulos, el 51 % de los títulos son de grado, el 9 % de pregrado y el 40 % de posgrado. Si se analiza la distribución de los títulos por sector institucional se observa que el 37 % de los títulos es ofertado por las universidades públicas y el 63 % por las universidades privadas. En este sentido, la región metropolitana tiene una particularidad que la diferencia de la tendencia del país, en el cual la oferta pública tiene mayor peso que la privada (Fanelli y Balán, 1994; Dirié, 2000). Que en la región metropolitana la mayor de parte de los títulos de grado y pregrado sea ofertada por las universidades privadas se relaciona con la importante presencia de estas instituciones en la región, principalmente en la CBA; mientras que en el posgrado es el sector público el que concentra mayor cantidad de títulos a pesar de tener menos de la mitad de las instituciones. En este dato está incidiendo fuertemente la oferta de la Universidad de Buenos Aires [UBA].

Cuadro 2. Títulos por régimen según nivel. Región metropolitana, 2003

Nivel	Universidades Públicas		Universidades Privadas		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Grado	256	32	624	68	880	100
Pregrado	46	30	110	70	156	100
Posgrado	377*	60	338	40	715	100

Nota: (\*) Títulos de la UBA = 277.

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

***El mapa disciplinar de las universidades de la región metropolitana: el avance de las ciencias sociales***

En términos generales los títulos de la región metropolitana se concentran fundamentalmente en las Ciencias Sociales con el 39 %, las Ciencias Humanas con el 22 % y las Ciencias Aplicadas con el 19 %. El resto de las áreas tienen menor presencia relativa: 15 % de las Ciencias de la Salud, el 5 % de las Ciencias Básicas.<sup>6</sup>

Si bien para el conjunto de los títulos la hegemonía de la rama de las Ciencias Sociales se mantiene tanto en el grado como en el posgrado, al considerar el *área de conocimiento por sector* observamos que el peso de las Ciencias Sociales es mucho mayor en las universidades privadas alcanzando casi el 50 % de la oferta, en cambio en las universidades públicas la oferta es casi equivalente a las Ciencias Aplicadas y a la de la Salud. En cuanto a las Ciencias

---

6 Si bien en términos relativos las Ciencias Aplicadas, Básicas y de la Salud tienen una baja representación en la región metropolitana, la misma puede estar dada por la alta presencia de títulos de las Ciencias Sociales que, tanto en términos absolutos como en términos relativos, adquieren mayor presencia en la región metropolitana que en el resto de las regiones del país.

Básicas, si bien no tienen una presencia significativa en la oferta general, se observa una presencia mayor en la oferta pública.

Cuadro 3. Títulos por régimen y área de conocimiento.

Región metropolitana, 2003

Área de conocimiento	Universidades Públicas	Universidades Privadas	TOTAL
Ciencias Aplicadas	26 %	15 %	19 %
Ciencias Básicas	6 %	3 %	5 %
Ciencias de la Salud	23 %	9 %	15 %
Ciencias Humanas	17 %	25 %	22 %
Ciencias Sociales	28 %	48 %	39 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

En cuanto a la distribución de las *áreas de conocimiento por jurisdicción*, se observa una representación similar entre las Ciencias Aplicadas, las Ciencias Sociales y las Ciencias Humanas tanto en la CBA como en el GBA. En cambio, la oferta del área de las Ciencias de la Salud adquiere mayor representación en la CBA. Dentro de cada sector se pueden identificar algunas diferencias, las universidades privadas de CBA concentran casi la mitad de sus títulos en las Ciencias Sociales mientras que en el GBA adquieren presencia las Ciencias Aplicadas. Además, es necesario tener en cuenta la movilidad espacial de la oferta que tiende a cruzar los límites jurisdiccionales a través de la instalación de sedes fuera de la jurisdicción en la que se encuentra el rectorado. En cuanto a las estrategias de inserción y crecimiento en relación con el territorio se observa, por un lado, que las nuevas universidades públicas tienen una significativa oferta de posgrado en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la UBA oferta títulos de grado en el conurbano bonaerense. Por otro lado, en el sector

privado, las universidades de la Ciudad de Buenos Aires replican su oferta de grado en el conurbano, al mismo tiempo que las privadas del conurbano ofertan sus posgrados básicamente en CBA, lo cual refleja el nivel social y educativo que diferencian a uno y otro espacio. En este sentido, parecería que la estrategia de implantación territorial y social de las instituciones públicas y privadas es similar.

**Cuadro 4. Títulos por jurisdicción por área de conocimiento. Región metropolitana, 2003**

Área de Conocimiento	Universidades Privadas		Universidades Públicas		Totales	
	CBA	GBA	CBA	GBA	CBA	GBA
Ciencias Aplicadas	13 %	27 %	35 %	19 %	19 %	22 %
Ciencias Básicas	3 %	4 %	5 %	9 %	4 %	7 %
Ciencias de la Salud	13 %	3 %	26 %	10 %	17 %	8 %
Ciencias Humanas	25 %	24 %	13 %	24 %	21 %	24 %
Ciencias Sociales	46 %	42 %	22 %	38 %	39 %	39 %
<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

El cruce de variables de *área de conocimiento por año de creación* nos permite observar la dinámica que incorporan las nuevas universidades en la oferta de títulos. Por ejemplo, en el área de las Ciencias Sociales, la oferta de las universidades nuevas alcanza el 43 % mientras que las viejas universidades representan el 37%. Si bien se podría pensar que son las universidades nuevas las que promueven una “oferta blanda”, la realidad nos permite observar que las “viejas” también han sido prolíficas a la hora de crear títulos en el área. Al mismo tiempo, es baja la presencia en las universidades nuevas de las Ciencias Aplicadas tanto en términos absolutos como relativos. En este sentido, se observa que en

general las nuevas universidades siguen el mismo patrón ya establecido por las viejas universidades, aunque se acentúan algunos aspectos como un mayor protagonismo de las Ciencias Sociales.

Una dinámica particular se presenta al relacionar las *áreas de conocimiento por año de creación y por sector*: por ejemplo, en el sector privado, las Ciencias Humanas y Sociales casi alcanzan el 70 % tanto en las viejas como en las nuevas instituciones, en cambio, en las universidades públicas, la oferta de las nuevas en las áreas de Ciencias Humanas y Sociales alcanza el 60 % casi duplicando la oferta de las viejas. En este sentido, se podría decir que la oferta de las universidades nuevas se distingue de la oferta de las viejas universidades públicas en la medida en que la representación de las Ciencias Sociales y Humanas es mayor. Al mismo tiempo, el patrón de crecimiento de las nuevas instituciones públicas se parece más al patrón de las privadas, en tanto los títulos del área de las Ciencias Sociales y Humanas adquieren mayor representación que el resto de las áreas. De lo anterior podemos decir que en relación con la oferta de títulos se observa un proceso de igualación del patrón de crecimientos de los sectores públicos y privados, lo que evidencia una dinámica de construcción de la oferta en función de la demanda que orienta el crecimiento en toda región.

Cuadro 5. Títulos de Nuevas/Viejas universidades según régimen por área de conocimiento. Región metropolitana, 2003

Área de conocimiento	Universidades Públicas		Universidades Privadas		Total	
	Nuevas	Viejas	Nuevas	Viejas	Nuevas	Viejas
Ciencias Aplicadas	19 %	33 %	9 %	17 %	13 %	23 %
Ciencias Básicas	10 %	5 %	3 %	4 %	6 %	4 %
Ciencias de la Salud	10 %	24 %	18 %	9 %	15 %	15 %
Ciencias Humanas	25 %	13 %	22 %	25 %	23 %	21 %
Ciencias Sociales	36 %	25 %	48 %	45 %	43 %	37 %
<i>Totales</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

### ***La influencia de la UBA en la dinámica de los títulos en la región metropolitana***

A pesar de la importante cantidad de universidades creadas en los últimos años en la región metropolitana, la Universidad de Buenos Aires como megauniversidad sigue teniendo un lugar central en la dinámica de la oferta de títulos, alumnos y producción de conocimiento. En este sentido es importante poder identificar la dimensión de la incidencia de la UBA en la oferta académica de la región metropolitana.

De la oferta de títulos de las universidades públicas la UBA representa el 52 %, aumentando su presencia a nivel de posgrado con un 73 % de títulos. Ahora si se compara la UBA en el marco de la magnitud de la oferta total de la región metropolitana (universidades públicas y privadas) la oferta se reduce al 20 % de títulos. Esta incidencia del resto de las universidades no minimiza la importancia de la universidad en la oferta de posgrado.

Cuadro 6. La UBA respecto de las universidades públicas y de la oferta total. Región metropolitana, 2003

Nivel	Universidades públicas	UBA	%	Total de universidades	UBA	%
Grado	256	67	26	880	67	8
Pregrado	46	13	28	156	13	8
Posgrado	377	277	73	715	277	39
<i>Total</i>	<i>679</i>	<i>357</i>	<i>52</i>	<i>1.751</i>	<i>357</i>	<i>20</i>

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

El aporte de la oferta de la UBA en el conjunto del sistema de las universidades de la región metropolitana es mayor en las Ciencias de la Salud, Aplicadas y Básicas respecto de las Ciencias Humanas y Sociales que además son, como hemos visto anteriormente, las que más se han expandido en las últimas décadas en la región.

Es evidente, según los datos anteriores, el peso más que significativo de la UBA en el conjunto de la oferta en los distintos niveles y disciplinas. A pesar de esto no se puede negar un proceso de complejización que es detectable a partir de la existencia de un mercado educativo sumamente dinámico.

### ***Aparente diferenciación de la oferta y proliferación artificial de las denominaciones de los títulos de grado y pregrado***

La expansión de la *magnitud* de la oferta de títulos ha sido acompañada por una expansión en las denominaciones –o nombres– de los títulos a nivel del grado y pregrado en la región metropolitana. Lo anterior se observa en que la *magnitud* de la oferta del grado y pregrado está conformada por 1.036 títulos de grado y pregrado y por 551 *denominaciones* de títulos. Dicho de otra manera, 551 títulos son otorgados por diferentes instituciones públicas y privadas que conforman la *magnitud* de la oferta total de la región.

La oferta académica en el sector público está conformada por 215 denominaciones de títulos, mientras que la oferta de las universidades privadas se conforma por 390 denominaciones. Del total de *denominaciones*, 144 títulos solo son ofertados por las universidades públicas, 319 títulos exclusivamente por las universidades privadas y apenas 71 títulos son compartidos por ambos sectores –generalmente se refieren a títulos madres consolidados. Lo anterior permite afirmar que el sector privado despliega una mayor capacidad de diseñar nuevas denominaciones de títulos, en este sentido el comportamiento de las universidades públicas parecería ser más conservador. La proliferación de ciertas denominaciones de títulos puede no corresponderse con una real diferenciación de la oferta, sino constituir una mera diversificación terminológica. Esto último se profundiza especialmente, en el ámbito del sector privado, donde la estrategia de las universidades de crear nuevos títulos está directamente asociada a la búsqueda de diferenciación que requiere la competencia del mercado de títulos.

Esta situación da lugar a la pregunta por la sustantividad de los títulos ofertados, en el sentido de si la diversidad de títulos se corresponde con una diferenciación en los perfiles o especializaciones disciplinares o se trata solo de una diversificación como estrategia de posicionamiento en el mercado de alumnos. La artificial diversificación ha llevado a que la denominación de los títulos aluda no solo a una disciplina sino, además, a una especialización disciplinaria, a una rama disciplinaria así como a una problemática.

La distribución de las más de 500 denominaciones de títulos por área disciplinar muestra el grado de proliferación en el área de las Ciencias Sociales (188 títulos) y de las Ciencias Humanas (165 títulos). Las Ciencias Básicas, epistemológica y disciplinariamente consolidadas, no presentan tal proliferación porque en



términos curriculares está más determinado lo que corresponde al grado y al posgrado en el sentido de la especialización.

**Cuadro 7. Denominaciones de títulos por área de conocimiento. Región metropolitana, 2003**

Áreas de Conocimiento	Grado	Pregrado	Totales
Ciencias Aplicadas	22 %	27 %	24 %
Ciencias Básicas	8 %	4 %	6 %
Ciencias de la Salud	5 %	8 %	6 %
Ciencias Humanas	36 %	14 %	30 %
Ciencias Sociales	29 %	47 %	34 %
<i>Totales</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Fuente: Elaboración propia sobre una base proporcionada por la SPU.

En el cuadro siguiente se observa para el conjunto de la región las disciplinas que presentan mayor cantidad de diversificaciones nominales: Informática, Ingeniería, Artes, Educación, Letras e Idiomas y, con mucha diferencia cuantitativa, Economía y Administración. Esta última constituye el volumen mayor con un total de 91 títulos (51 de grado y 40 de pregrado), siendo el sector más dinámico en la creación de títulos. De los 91 títulos 10 títulos son compartidos por los sectores públicos y privados (por ejemplo Actuario, Contador Público, Licenciado en Administración, Licenciado en Administración de Empresas, Licenciado en Administración Pública). Los títulos compartidos son los más consolidados o títulos madres, a partir de los cuales se ramifican por diferenciación y especialización una serie de títulos que aluden más a problemas o al objeto de intervención que a la disciplina.<sup>7</sup> Cabe preguntarse en qué medida estos

<sup>7</sup> Por ejemplo, algunos de los títulos de la disciplina Economía y Administración son: Lic. en Administración, Lic. en Administración Aeronáutica,

títulos de grado que constituyen la base de inflación de los títulos no deberían ubicarse como actividades de posgrado, bajo la forma de especializaciones o de pregrado como tecnicaturas.

**Cuadro 8. Denominaciones de títulos por área de conocimiento y disciplina. Región metropolitana, 2003**

Rama	Disciplina	Grado	Pregrado	Totales
<b>Ciencias Aplicadas</b>	Arquitectura y Diseño	15	8	23
	Bioquímica y Farmacia	3	4	7
	Ciencias Agropecuarias	10	5	15
	Ciencias del Suelo	1	1	2
	Estadística	1	-	1
	Industrias	13	6	19
	Informática	18	13	31
	Ingeniería	31	5	36
	Meteorología	1	-	1
	Otras Ciencias Aplicadas	1	-	1

Lic. en Administración Agraria, Lic. en Administración Agropecuaria, Lic. en Administración de Agronegocios, Lic. en Administración de Empresas, Lic. en Administración de Empresas Hoteleras y Gastronómicas, Lic. en Administración Pública, Lic. en Administración Pública y Municipal, Lic. en Administración de Negocios, Lic. en Administración de Recursos Humanos, Lic. en Administración de Servicios de Salud, Lic. en Administración Hotelera, Lic. en Administración Naviera, Lic. en Administración y Gestión Cultural, Lic. en Administración y Gestión de la Educación, Lic. en Administración y Gestión de Políticas Sociales, Lic. en Administración y Gestión Empresarial, Lic. en Bancos y Empresas Financieras, Lic. en Bancos y Finanzas, Lic. en Comercialización, Lic. en Comercialización Agropecuaria, Lic. en Comercio Exterior, Lic. en Comercio Internacional, Lic. en Dirección de Empresas, Lic. en Dirección de Negocios, Lic. en Economía, Lic. en Economía Agropecuaria, Lic. en Economía Empresarial, Lic. en Economía Industrial, Lic. en Economía Marítima, Lic. en Finanzas, Lic. en Finanzas de Empresa, Lic. en Gerenciamiento Ambiental, Lic. en Gerenciamiento Económico Intercultural, Lic. en Ingeniería Comercial, Lic. en Marketing, Lic. en Mercado de Capitales, Lic. en Organización de Empresas y Lic. en Relaciones Comerciales Internacionales.

El falso encanto de los títulos universitarios y su aparente riqueza disciplinar

<b>Ciencias Básicas</b>	Biología	17	3	20
	Física	4	-	4
	Matemática	6	1	7
	Química	3	2	5
<b>Ciencias de la Salud</b>	Medicina	4	2	6
	Odontología	2	2	4
	Paramédicas y Auxiliares de la Medicina	11	7	18
	Veterinaria	1	-	1
<b>Ciencias Humanas</b>	Arqueología	1	-	1
	Artes	39	12	51
	Educación	43	5	48
	Filosofía	6	1	7
	Historia	7	-	7
	Letras e Idiomas	35	3	38
	Psicología	6	-	6
<b>Ciencias Sociales</b>	Teología	7	1	8
	Ciencias de la Información y de la Comunicación	16	12	28
	Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Diplomacia	12	-	12
	Demografía y Geografía	10	4	14
	Derecho	6	1	7
	Economía y Administración	51	40	91
	Otras Ciencias Sociales	1	5	6
	Relaciones Institucionales y Humanas	7	6	13
Sociología, Antropología y Servicio Social	11	5	16	

Fuente: Elaboración propia con datos de la SPU.

En relación con la problemática de la proliferación de títulos, es interesante preguntarse cuáles son los espacios y núcleos motores de este desarrollo. En el caso de la Educación, la proliferación parece originarse básicamente en el sector privado como títulos no compartidos con el sector público. En cambio, la proliferación de las Ingenierías es promovida tanto por el sector público como el privado. Por otro lado, se puede inferir que la constitución de familias de títulos está vinculada a una estrategia de posicionamiento en el mercado de títulos más que a una genuina

diversificación disciplinaria y curricular expresión de intereses de grupos académicos emergentes. Lo señalado anteriormente permitiría diferenciar entre el crecimiento sustantivo por un lado y el meramente adaptativo por el otro. Es decir, crecimiento a partir del desarrollo disciplinario centrado en la investigación o expansión artificial producto de la búsqueda de inserción en el mercado de trabajo.

***Entre la dispersión en las denominaciones de títulos y la superposición de la oferta y la concentración matricular***

En la región metropolitana, que concentra la mayor cantidad de instituciones (34 en total) principalmente en Ciudad de Buenos Aires, una cuestión que merece un análisis particular es la superposición de la oferta. En el apartado anterior se señaló que el total de denominaciones de títulos era de 551, de los cuales 24 títulos son ofertados por seis o más instituciones, y que estos pertenecen a las ramas de las Ciencias Sociales, Humanas y Aplicadas, todas de corte profesional y tradicional. Es decir, existe en la región un importante número de instituciones públicas y privadas que otorgan un reducido conjunto de títulos en la región.

El título de Contador Público es ofertado por 25 instituciones, el de Abogado es otorgado por 19 instituciones, el de Licenciado en Administración y en Administración de Empresas se ofrece 17 y 9 veces respectivamente. De las ingenierías, el título de Ingeniero Industrial es emitido por 16 instituciones y el de Ingeniero Informático por 11 instituciones. El título de Psicología y el de Psicopedagogía es ofertado 12 veces cada una y Licenciatura en Ciencias de la Educación 14 veces.

**Cuadro 9. Títulos (que se repiten seis o más veces) y matrícula por régimen**

Título final	Univ. Públicas		Univ. Privadas		Totales	
	títulos	matrícula	títulos	matrícula	títulos	matrícula
Contador Público	7	44.573	18	7.868	25	52.441
Abogado	2	46.866	17	16.248	19	63.114
Licenciado en Administración	7	16.375	10	3.137	17	19.512
Ingeniero Industrial	6	5.777	10	2.328	16	8.105
Licenciado en Ciencias de la Educación	5	3.174	9	263	14	3.437
Licenciado en Comercio Internacional	4	3.814	8	2.502	12	6.316
Licenciado en Psicología	1	15.816	11	8.437	12	24.253
Licenciado en Psicopedagogía	2	1.995	10	1.272	12	3.267
Licenciado en Turismo	1	363	11	2.648	12	3.011
Licenciado en Ciencia Política	1	3.207	10	776	11	3.983
Licenciado en Economía	2	3.098	9	1.631	11	4.729
Ingeniero en Informática	3	5.793	8	2.414	11	8.207
Licenciado en Publicidad	1	1.306	8	3.587	9	4.893
Licenciado en Administración de Empresas	1	1.199	8	5.749	9	6.948
Arquitecto	1	8.723	8	2.630	9	11.353
Médico	1	13.409	8	3.907	9	17.316
Licenciado en Periodismo	1	1.164	7	824	8	1.988
Licenciado en Enfermería	4	917	3	238	7	1.155
Licenciado en Comunicación Social	3	2.148	4	1.056	7	3.204

Licenciado en Historia	3	2.104	4	179	7	2.283
Licenciado en Kinesiología y Fisiatría	2	2.952	5	1.024	7	3.976
Licenciado en Filosofía	2	2.095	4	244	6	2.339
Licenciado en Letras	2	3.148	4	310	6	3.458
Licenciado en Nutrición	1	2.294	4	460	6	2.754
<i>Total</i>	63	192.310	198	69.732	262	262.042

Fuente: Elaboración propia con datos de la SPU.

Estos 24 títulos, que son ofertados por seis o más instituciones, absorben casi el 50 % de los estudiantes de la región. Pareciera haber cierta tensión entre una alta dispersión en las denominaciones de títulos y una concentración matricular en un grupo de ellos. Los dos títulos que más se ofertan (Contador Público y Abogado) son los que tienen mayor participación en la matrícula, alcanzando un total de 115 mil alumnos sobre el conjunto de la matrícula de la región metropolitana que llega a los 564 mil para 2003. En este sentido, la proliferación de títulos se combina con la tradicional concentración de la matrícula en algunos títulos profesionales.

Por otro lado, esta problemática puede ser observada también desde una perspectiva territorial. El otorgamiento de un título por varias instituciones en una misma zona no supone una distribución equilibrada de la matrícula. La concentración de la matrícula sigue expresándose también en determinados sectores institucionales, lo cual obliga a preguntarse por la lógica que preside la creación de las ofertas tanto en el sector público como en el privado. En este sentido, por ejemplo, un grupo de títulos que incluye los de abogado, psicólogo, médico, arquitecto es

ofertado por varias instituciones privadas y por una o dos públicas, sin embargo la matrícula se concentra en las universidades públicas. En relación con lo anterior hay varios títulos que son ofertados por distintas instituciones que no tienen una matrícula que pueda considerarse significativa desde el punto de vista de su sustentabilidad. Es el caso de las Licenciaturas en Ciencias de la Educación, Psicopedagogía, Turismo, Enfermería, Historia, Letras, Nutrición.

Al mismo tiempo, continúa pendiente la cuestión de la lógica que preside la creación de títulos, en la que inciden iniciativas y prácticas en distintos niveles e involucra los espacios disciplinares y los de gestión institucional, en el marco de un sistema cada vez más configurado alrededor de procesos de diferenciación, distinción y competencia por recursos simbólicos y materiales, como son los ingresos vinculados a la matrícula. Estos últimos relacionados a los aranceles, en las universidades privadas, y la presión sobre el presupuesto asignado, en el caso de las universidades públicas.

### **Algunas consideraciones finales**

El abordaje de la problemática de los títulos académicos ha evolucionado desde que Max Weber ([1922] 2004), a principios del siglo XX, hizo referencia a ellos como reemplazo de los viejos títulos honoríficos, en una sociedad en la que el proceso de racionalización producto del desarrollo capitalista asignaba al mérito un lugar que habría de reemplazar a la tradición y la herencia. En la obra de Weber, la referencia a los títulos vinculados a la educación superior se relacionó a los requerimientos de conformación de los grupos sociales dominantes. Más tarde Pierre Bourdieu (1964) continuó esta tradición, que pone el acento en

la reproducción de la división social del trabajo vinculada fuertemente a la lógica de la transmisión intergeneracional de los “doctores”. Casi simultáneamente, hacia los sesenta del siglo pasado se desarrolla una perspectiva que, como producto del desarrollo de la educación superior de masas y la teoría del capital humano, incursiona en perspectivas más orientadas a dar cuenta del ajuste de la educación a la división técnica del trabajo. Se pone ahora el acento en la problemática del mercado de trabajo y el papel que la educación tiene en él. Gran parte de la literatura acerca de los títulos se enmarca en esta perspectiva centrada en los conceptos de credencialismo, devaluación e inflación de los títulos (Collins, 1979; Doré, 1975).

En este trabajo, se ha incursionado en algunas cuestiones que hacen a la oferta de títulos con el objeto de conocer la dinámica de su crecimiento en términos de su comportamiento en el área metropolitana. Ha sido de interés abordar la problemática de la proliferación de títulos, tanto en lo que respecta a su *magnitud* como en cuanto al creciente florecimiento de *denominaciones* desde la perspectiva de la relación que estas tendencias pudiesen tener con la complejización disciplinaria. Se partió del supuesto de que una diferenciación genuina de los títulos debe ser el producto de la complejización de los cuerpos disciplinarios que están en la base del sistema. El análisis realizado en relación con la proliferación de títulos permite avanzar en la hipótesis de que dicha expansión se vincula sobre todo a la necesidad de distinción que las instituciones y sus ofertas afrontan en relación con el mercado de postulantes a la educación superior.

En este sentido, de lo analizado se puede concluir provisoriamente que si bien se han acrecentado las ofertas y opciones en todos los niveles, jurisdicciones y áreas de conocimiento esta dinámica ha sido fundamentalmente motorizada en términos



de títulos por las Ciencias Sociales, pero hegemonizada a su vez por la Economía y la Administración concentradas fundamentalmente en las universidades privadas y también en gran medida por las nuevas instituciones públicas, en lo que podría considerarse como una confluencia hacia un patrón común de crecimiento. Sin duda, lo anterior constituye una simplificación si no tenemos en cuenta en primer lugar el tiempo de creación de las universidades, y lo que esto significa en relación con la instalación de distintos tipos de carreras, y si no se reconoce el aporte del área de las Ciencias Básicas de algunas universidades. A pesar de ello, en términos generales podemos decir que el patrón de construcción de la oferta, que es en gran medida semejante entre el sector público y privado, se orienta básicamente a la satisfacción de la demanda potencial por estudios de educación superior.

Con relación al patrón de títulos, se puede observar que parecería desarrollarse en un marco no regulado con consecuencias como la proliferación de denominaciones que aluden a requerimientos de diversificación que, en general, no son expresión de procesos de diferenciación de la base disciplinaria ni curricular del sistema. La pregunta que surge de esta afirmación es en qué medida el espectro de opciones que se presenta en los títulos se corresponde con estructuras curriculares genuinas producto del desarrollo de la investigación disciplinaria o de un crecimiento sustantivo. En el caso contrario, la proliferación de títulos podría deberse a los requerimientos de “distinción” en el sentido aparente del término y meramente orientado a detectar, como señalamos, la demanda potencial por estudios de educación superior. Este patrón de certificación de los saberes ligado a las profesiones liberales tradicionales y al valor simbólico del título adopta hoy nuevas formas, incorporando nuevos ejercicios profesionales que surgen tanto desde la demanda ocupacional como desde la

diferenciación de los títulos en su búsqueda por la creación de nichos y espacios en el mercado universitario.

El estilo de creación de títulos ha sido la preocupación constante del trabajo y se ha ejemplificado con casos de especialización formal de títulos, que por otro lado sobreespecializan la oferta en desmedro de una formación general cada vez más necesaria por las competencias cognitivas demandadas por el mundo ocupacional. Además, esta sobreespecialización de los títulos en búsqueda de una distinción generalmente formal incide también en la toma de decisiones y subjetividad de aquellos que, desde los niveles inferiores del sistema, construyen su imaginario educativo y laboral futuro. La sobreespecialización de las currículas ha sido el producto de nuestro patrón profesionalista y orientado a la demanda de la universidad, así como del precario papel que la producción de conocimiento ha tenido en la diversificación de la oferta de títulos en el país. Cuestiones vinculadas, a su vez, a la problemática de la movilidad social de los sectores medios así como a la lenta evolución normativa de la tutela estatal, preocupada fundamentalmente por la fe pública de los títulos más que por la estructura disciplinaria del sistema.

## **Bibliografía**

- Barsky, Osvaldo (1995). *El sistema de posgrado en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.
- Bourdieu Pierre y Passeron Jean-Claude (2003 [1964]). *Los herederos: Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Clark, Burton (1983). *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparada de la organización académica*. México: UAM.

- Collins, Randall (1979). El nacimiento del sistema credencialista. En Randall Collins, *La sociedad credencialista*. Madrid: Akal.
- Dirié, Cristina (2000). Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000. Documento de trabajo. Buenos Aires: Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior, Ministerio de Educación de la Nación.
- Doré, Ronald (1975). *La fiebre de los diplomas. Educación, cualificaciones y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fanelli, Ana María y Balán, Jorge (1994). *Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires: CEDES.
- González, Julio V. (1945). *La Universidad*. Buenos Aires: Claridad.
- Halperin Donghi, Tulio (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Jeppesen; Cynthia; Nelson, Alejandra y Guerrini, Victoria (2004). *Diagnóstico y perspectiva de los estudios de posgrado en Argentina*. Buenos Aires: IESALC-UNESCO/CONEAU.
- Krotsch, Pedro y Atairo, Daniela (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO/SPU-ME.
- Mignone, Emilio (agosto de 1996). Título académico, habilitación profesional e incumbencias. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 4(5).
- Weber, Max (2004 [1922]). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.



**Sobre el gobierno  
del sistema universitario  
y de las universidades**



## La universidad argentina en transición ¿Del Estado al mercado?\*

Asediada durante más de dos décadas por regímenes militares que concentraron sobre la cultura y la ciencia todas las sospechas, heredera a la vez de una de las más ricas tradiciones científicas de América Latina, la universidad argentina reconstruye ahora con dificultad su identidad. Simultáneamente comienza a enfrentarse con nuevos problemas que devienen tanto de las cuestiones irresueltas que se arrastran del pasado como de los nuevos desafíos que le plantean las nuevas políticas universitarias que se despliegan en América Latina. Otros desafíos provienen de la modificación profunda de la lógica económica sobre la que se construyó el imaginario de varias generaciones. El derrumbe de la previsibilidad tradicional de los procesos sociales y tecnológicos modifica el modo en que se imaginó que la universidad y la educación podrían ajustar sus procesos a los de la sociedad. Algunos claman por apurar el ajuste a las nuevas condiciones prevalecientes sin haber dado cuenta de las particularidades y características –propias de la institución universitaria. Trabajos pioneros de los

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (noviembre de 1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, (FSOC-UBA), (3), 5-29.

últimos años han dado cuenta de los procesos globales y las principales características de la evolución del sistema, pero carecemos de intuiciones respecto de sus principales rasgos organizacionales y de las estructuras de poder que la caracterizan. No podemos por lo tanto reconocer el ritmo y el tiempo que constituyen la marca particular de esta institución milenaria. Ha predominado y predomina hasta ahora entre los responsables de la educación superior una perspectiva de la universidad por lo general normativa y una marcada inclinación a una aproximación totalizante que no permite reconocer su complejidad. Al mismo tiempo la universidad, en el sentido clásico de la universidad-idea, parece ser un hecho del pasado. El modelo napoleónico, humboltiano, la universidad de los abogados en América Latina, la universidad de la construcción de la nacionalidad, la universidad ecuménica ha desaparecido sin que esto haya modificado sustancialmente nuestro modo de pensarla. Posiblemente sea esta toma de conciencia la condición para la construcción de un nuevo discurso desde el modelo de universidad que construyó la Reforma.

En primer lugar consideraremos el pasaje de la universidad de élite a la universidad de masas, con lo que esto ha significado en términos de proliferación institucional, enfatizando el contexto de previsibilidad en el que este desarrollo tuvo lugar a partir de la década del cincuenta, durante la cual la “aparición de la cantidad” da lugar a una modificación cualitativa de la realidad universitaria. Es a partir de ese momento cuando se produce un desfase entre el discurso de los actores universitarios y las nuevas condiciones materiales asociadas a la diversificación institucional. La emergencia de los nuevos sistemas de educación superior, vinculados a formas no explícitas de mercado, requieren el desarrollo de una nueva reflexión así como nuevas herramientas conceptuales. Se hace necesario, ahora, reconocer los procesos



propios que hacen a la identidad de las instituciones individuales así como la posición de estas en el entramado de instituciones existentes. Es en relación con el surgimiento de la institución como producto de una interacción muchas veces no visible que planteamos la necesidad de abordar los problemas de la organización y la toma de decisiones.

### **La expansión universitaria en un contexto de previsibilidad**

A partir de la década del cincuenta emerge en América Latina un fenómeno nuevo que ha de modificar las condiciones estructurales de la universidad. La proliferación de instituciones de educación superior generará condiciones de producción y reproducción del sistema de las que aún los actores, especialmente en la Argentina, no han podido dar cuenta debido a las particulares condiciones políticas en las que esta expansión tuvo lugar y que limitaron sin duda el desarrollo de la conciencia y comprensión de los grandes problemas actuales de la universidad. Durante las décadas pasadas se ha producido casi de manera imperceptible el pasaje de la universidad de élite tradicional a un sistema complejo, diverso en su composición e intereses, desmonopolizado en términos de las condiciones de igualdad con la cual atendía tradicionalmente a un conjunto limitado de fracciones sociales. A partir de los cincuenta en Argentina y en América Latina la creación de nuevas universidades nacionales y el desarrollo del sector privado multiplicó la oferta y diversificó la demanda social de educación terciaria, dando lugar a un sistema cada vez más segmentado y diferenciado sobre la base de lo que Burton Clark

(1992) denomina sectores.<sup>1</sup> Brunner (1990) ha caracterizado este proceso para el conjunto de América Latina como determinado por el peso de los números, cuyos componentes fundamentales serían: 1) la ampliación de la base institucional; 2) la masificación de la matrícula; y, 3) la expansión del cuerpo docente. Este proceso que se observa en el conjunto de la región tuvo particularidades vinculadas con los distintos puntos de partida en relación con la conformación de los sistemas educativos tradicionales y las orientaciones y estrategias que los distintos actores y grupos sociales utilizaron en cada situación nacional. Sin embargo la emergencia de los modernos sistemas de educación superior fue relativamente coincidente en el tiempo y similar en los trazos generales. Las particularidades nacionales se expresarán en la forma y el peso diferencial que adquirirán los componentes del sistema, en la base de cuya expansión están las transformaciones socioeconómicas que se desarrollan en la región después de la Segunda Guerra Mundial: modernización del aparato productivo, urbanización, crecimiento de la oferta de educación primaria y media, etc.

El elemento dinamizador de todo este proceso fue la expansión espectacular de la matrícula y, asociada a la misma, la proliferación institucional. Durante la época colonial se crean 33 universidades. En el período que va de la independencia hasta 1955 se crean aproximadamente otros 50 establecimientos. En 1975 se registraban ya unas 400 universidades sobre casi más de mil instituciones de nivel superior de la región, 40 % de las cuales eran de carácter privado, aunque en términos de matrícula

---

<sup>1</sup> Burton Clark denomina sectores a aquellas formas de distinción horizontal que permiten agrupar tipos de universidades. La forma más evidente es la diferenciación entre público y privado (1992, p. 89).

su participación era bastante menor. Sin embargo esta situación había introducido un hecho relativamente inédito como fue la aparición de la elección y la opción particularista frente a una tradición ecuménica, en la mayoría de los casos de carácter laico, sobre la que se habían construido las universidades nacionales.

**Cuadro 1. Matrícula de educación superior en América Latina (en miles)**

<b>Participación de la matrícula</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>2000</b>
Matrícula de educación superior	279	567	1.640	4.852	6.419	
Estimación máxima						9.692
Estimación mínima						8.006
Porcentaje en instituciones privadas	–	15,4	29,6	34,4	–	–
Población de 20 a 24 años	–	17.933	24.034	33.705	39.173	48.878
Participación de la matrícula en el grupo de educación	–	3,16	6,82	14,40	16,38	
Estimación máxima						19,83
Estimación mínima						16,38

Fuente: Winkler (1990), sobre la base de *Statistical Yearbook* (UNESCO, 1987).

Como podemos observar en el cuadro 1, la matrícula pasa de 279 mil matriculados en 1950 para el conjunto de América Latina a 6.419.000 en 1985, a la vez que la participación del sector privado aumenta pasando de 15 % en 1960 a 34 % en 1980, con una aparente tendencia a la estabilización. Al mismo tiempo vemos que la participación de la matrícula en el grupo de edad alcanza 16 % en 1985, considerada como indicador de masificación, situación que en Argentina se había presentado con anterioridad. De

cualquier manera este indicador merece especial cuidado en la medida en que para su ponderación social también deberían tomarse en cuenta elementos como el tiempo en que se alcanza la participación mencionada, el grado de concentración de esta, la relación con otros niveles, la eficiencia interna del nivel, los mecanismos de acceso, la distribución en el espacio, etc.

Los procesos anteriores fueron acompañados por un desarrollo significativo de la planta docente con la aparición de la profesión académica, la feminización de la matrícula, la modificación del perfil curricular de la universidad con la creación de nuevas carreras y la modificación en la distribución de la matrícula respecto de las tradicionales, como Medicina y Derecho (en este último aspecto el proceso de modernización en la Argentina ha sido menor).

También comienza a observarse en Argentina, ya en 1955, como un proceso complementario al anterior, caracterizado por la emergencia de lo que Levy (1986) ha denominado falencias, es decir, formas de insatisfacción de la demanda en relación con el tipo de oferta provista por la universidad, falencias que pueden ser consideradas de manera distinta por los actores pero que en nuestro caso fueron, fundamentalmente, políticas y sociales.

La universidad que se desarrolla a partir de 1955 es una institución que combina desarrollo científico y efervescencia política. Frente a ello, sectores importantes de las élites, fuertemente influenciadas en Argentina por un tradicionalismo cultural de corte antiseccular, optaron por la salida del sistema tradicional, promoviendo la construcción de regiones de refugio en un subsector privado que les permitiera diferenciar sus procesos de socialización al tiempo que garantizar el acceso a una formación profesional tradicional, tanto en sus orientaciones como procesos.

El contexto socioeconómico en el que se desarrolla la universidad de masas en América Latina estuvo condicionado por la idea de ajuste a un modelo económico, cuya estructura en términos de requerimientos ocupacionales y de formación se consideró calculable y proyectable en el largo plazo. La teoría del capital humano reemplazó a la idea de derecho y ciudadanía del anterior liberalismo, así como al ideal de igualdad que se propusieron los denominados populismos. El planeamiento y la prospectiva construyeron el andamiaje técnico e ideológico de aquel proyecto en el que aún la previsibilidad recorría el conjunto de las alternativas, tanto de aquellas provenientes de los nuevos centros de construcción de cosmovisiones educativas globales que comenzaban a producir los organismos internacionales, como las contenidas en múltiples y fecundas propuestas alternativas que a partir de los ochenta comenzarán a constituirse en un discurso subordinado.<sup>2</sup>

Lentamente la posibilidad de previsión a largo plazo se diluirá, mientras que la proliferación institucional pondrá en cuestión las viejas identidades construidas sobre la base de un potencial sujeto o actor universitario. Los ochenta constituyen un período de redefinición de los enfoques y discursos que intentan dar cuenta de esta nueva realidad objetiva, que ha roto con la posibilidad de construir una identidad universitaria desde los patrones tradicionales de identificación con el Estado, la nación o la clase social. Lo que pudo haber sido de alguna manera la universidad napoleónica y humboldtiana, de carácter ecuménico y central, articuladora de élites en cada uno de los países de América Latina

---

<sup>2</sup> Adriana Puiggrós (1980) ha analizado pormenorizadamente la construcción de un modelo educativo global y el papel que desempeñaron en esta tarea las distintas organizaciones internacionales.

(salvo posiblemente Brasil entre los países grandes de la región), se fragmentó en múltiples instancias de formación superior sobre la base de una lógica en la que se impuso cada vez más la diferenciación y jerarquización de las instituciones.

Esta nueva situación ha modificado las condiciones de producción tradicionales del discurso sobre la universidad, observándose en algunos países como Argentina el predominio de un discurso que no se condice con las nuevas circunstancias, en tanto que en otras regiones se impone de manera unilateral un nuevo discurso, cuyos referentes ya no se derivan de la expansión lineal de la estructura técnica de la producción sino de las señales a descifrar en el mercado y en los requerimientos imprevisibles de la empresa. Imprevisibilidad y opacidad posmoderna de las que emergerá el perfil profesional ambiguo del (ahora denominado por Robert Reich) analista simbólico.

## **La emergencia del sistema en Argentina: las coyunturas expansivas**

### ***La Iglesia como constructora del sector privado***

La emergencia del sistema universitario argentino fue producto de un proceso que, si bien caracterizó al conjunto de América Latina, tuvo modalidades específicas. Así, he señalado en otro lugar (Krotsch, 1990), que el golpe militar que termina con el gobierno peronista en 1955 puede caracterizarse como nacionalista y liberal, laico y católico, dadas las fuerzas sociales y políticas que participaron en él y a partir del cual se inicia una paulatina retracción del papel del Estado en la educación. Desde este momento comienza a hablarse de descentralización. El Decreto-Ley 7977 (15/5/1956) restituyó la vigencia de la Ley 1420 de

enseñanza común, en el cual se introdujo el concepto de descentralización, cuyo desarrollo tuvo marchas y contramarchas, siendo finalmente implementado en 1979 en la enseñanza primaria y solo a partir de 1991 en la enseñanza secundaria.

En el ámbito universitario se restituye la Ley Avellaneda y se dicta el Decreto 6403 (23/12/1955), referido a la regularización de los claustros, que introduce con el artículo 28 la posibilidad de crear universidades privadas, reclamadas paradójicamente como universidades libres según la tradición de la Reforma. Los argumentos de autonomía y libertad eran ahora asumidos por el sector privado liderado por una Iglesia que intentaba abandonar sus tradicionales orientaciones corporativistas. La promulgación de la Ley 14557 en 1958, que regula el funcionamiento de las universidades privadas y da lugar a enfrentamientos entre los defensores de la educación laica y la libre, es un parteaguas en la historia del laicismo pero también en el rol desempeñado por el Estado en la educación argentina. Si bien el proceso de creación del sector privado se ha iniciado en casi toda América Latina a partir de un primer movimiento de universidades católicas, es importante señalar que en el caso argentino este acontecimiento se inscribe claramente en la articulación de la masificación con las denominadas falencias políticas y sociales que transforman al sector privado en una región de refugio que preserva los procesos de socialización de determinadas fracciones sociales.

La interpretación de Levy (1986) sobre el modo de desarrollo del sector privado en América Latina se ajusta en términos generales al caso argentino. Así, a una primera ola de creación de universidades privadas de tipo confesional le sigue una segunda de carácter empresarial. Lo que ha sido denominado por el autor como alternativa privada no elitista orientada a la satisfacción de la demanda, no se ha desarrollado en Argentina con el mismo

impulso que ha tenido en Brasil y Colombia –dentro del ámbito de América Latina–, países en los cuales el sector privado se hizo cargo en gran medida de los procesos de masificación. A esta primera expansión que significó la ruptura del tradicional modelo unitario de universidad pública se le sumará un segundo movimiento expansivo que alterará el número, los canales de reclutamiento, la cobertura del sistema, etc., pero que no modificará ni el patrón organizacional ni el perfil de formación tradicional prevaletes en el sistema argentino. La primera expansión de carácter privado tendrá como consecuencia que de las siete universidades nacionales que Argentina tenía en 1956 se pase a 30 (hasta 1970), de las cuales 21 fueron creaciones privadas en lo que fue la primera expansión universitaria significativa luego de un largo período de creación esporádica de universidades públicas. El segundo movimiento de creación de instituciones tuvo carácter público (1971 y 1974) dio lugar a la creación de 19 universidades en distintas regiones del país. Esta situación permanecerá prácticamente inalterada hasta la presente coyuntura en que se observa el desarrollo de una tercera expansión de carácter mixto cuyo perfil no puede ser aún claramente definido, dada la incapacidad que manifiesta el Estado para modelar la demanda de creaciones públicas y privadas.

***Expansión y regionalización sin innovación:  
las universidades regionales (1971-1974)***

Se puede señalar que la segunda expansión universitaria en Argentina se desarrolló a partir del sector público en el contexto del régimen burocrático autoritario implantado en 1966, penetrado a la vez por diversos intereses privados, ninguno de los cuales pudo constituirse en hegemónico. Así como la emergencia del



sector privado en 1955 fue posible por la confluencia de factores estructurales y actores interesados en promover un nuevo sector en un marco político que hacía posible la negociación con el sector laico, esta última expansión se realizó bajo condiciones histórico-políticas similares. Ambos se desplegaron inicialmente en coyunturas de crisis políticas que permitieron introducir iniciativas y forjar alianzas, que hubiesen sido imposibles bajo condiciones de estabilidad política.<sup>3</sup>

El modelo inicial reproducirá en América Latina las reformas e innovaciones desarrolladas en Europa en el mismo período. A pesar de que en todos los casos la creación fue acompañada de un intenso debate educativo y político, en todas ellas predominará,

---

3 El período de gestación y formación de esta política universitaria se inicia formalmente en 1968 (en el marco del gobierno militar del 66) en una reunión que el Seminario del Plata organizó en Samay Huasi, Chilecito, y cuyo tema convocante fue la “Modernización de las Instituciones Políticas”. Inicialmente el proyecto de creación de universidades estará orientado por una ideología nacionalista con fuertes connotaciones geopolíticas, perspectiva que se irá modificando una vez producido el “cordobazo”, en 1969. Además de reconocer los problemas de eficiencia interna y externa del sistema universitario controlado en ese momento por la Ley 17245 de 1967, así como los problemas de articulación entre niveles, la centralidad e importancia de la ciencia, el tamaño óptimo de los establecimientos, etc., el proyecto inicial señala algunos objetivos que coincidían con las propuestas llevadas adelante en América Latina pero que solo parcialmente pudieron desarrollarse en el país: a) redistribución regional de las universidades; b) necesidad de modificar el perfil profesionalista de la universidad; c) desarrollar carreras cortas y títulos intermedios vinculados con las actividades productivas; d) promover los estudios de posgraduación para la actualización permanente de los egresados; e) la organización académica debía responder tanto a la figura física del campus, como a la lógica académica de la departamentalización; f) el departamento como unidad de disciplinas afines de docencia e investigación y la dedicación exclusiva como elemento fundante de esta organización; y, g) el tamaño óptimo considerado sobre los extremos de 10 mil a 20 mil estudiantes.

como lo ha mostrado Vladislav Cerych (1984), el interés político de los gobiernos y un grupo de actores capaces de incluir la problemática educativa en la agenda política nacional.

Durante la última etapa del gobierno militar que se había iniciado en 1966 la política presidencial se concentró en la búsqueda de aliados regionales. Este fue el marco en el que la formulación de una política dio lugar a la implementación de la misma. De este modo, entre 1971 y 1974 se crearon 19 universidades y el sistema tendrá de ahora en más una cobertura nacional, cuestión que no había sido resuelta por la primera expansión de carácter privado. Como en el resto de la región la universidad tradicional se había transformado en un sistema diferenciado, habían aparecido nuevos sectores y actores, diversificado la estructura tradicional de prestigio, segmentado la matrícula, acrecentado el cuerpo docente, ampliado la cobertura nacional, e iniciado la construcción de un sistema científico. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de los países de la región, el proceso de diferenciación por especialización de funciones y tareas que complejizará el sistema en términos de niveles y sectores (como diferenciaciones horizontales del terciario) no alcanzará la complejidad que se suponía en el modelo inicial de las universidades regionales. No se desarrollarán nuevos niveles como el posgrado ni se llevarán a cabo las iniciativas de departamentalización que se proyectaron para los nuevos establecimientos, que por otro lado se estaban generalizando en la región siguiendo el modelo norteamericano (Krotsch, 1991). En términos generales se puede afirmar que el paradigma propuesto fue lentamente reabsorbido por el patrón de universidad tradicional. A pesar de que algunas universidades tuvieron en su origen una partición o división de universidades preexistentes, en su conjunto no pusieron en cuestión intereses constituidos. Esta expansión, que no

incrementará significativamente la diversidad del sistema, sentará sin embargo las bases de una creciente diferenciación de este en términos de sectores y jerarquías vinculadas al prestigio que completan el proceso de expansión anterior y sienta las bases de una potencial jerarquización.

Con la creación de 19 universidades y la nacionalización de algunas provinciales se llega en 1975 a 47, número que se mantendrá estable hasta 1989, momento en que comienza un nuevo proceso de creación de universidades públicas y privadas, fenómeno que seguramente continuará dada la presión política que se ejerce sobre el Poder Legislativo desde distintos niveles de representación sectorial.

## **La recuperación de la autonomía y la democracia: emergencia del mercado**

### ***Los antecedentes***

En términos de las categorías que Germán Rama ha adoptado para caracterizar los procesos universitarios en la región, podemos decir que el período que se extiende entre 1976 y 1983 puede ser incluido dentro del modelo de congelación política. Las características de este proceso hacen referencia a la reimposición del orden social por la vía del autoritarismo, lo que en la universidad significó la intervención directa del gobierno militar a través de rectores interventores, un proceso de control ideológico, político, educativo y cultural que ya había comenzado en 1975. En el artículo 12 de la Ley 21276 (1976) se consagra la intervención y subordinación de las universidades al control del Estado. Durante este período que posiblemente sea uno de los más oscuros de la historia universitaria argentina se observa: a) el

descenso abrupto de la matrícula; b) la aplicación de aranceles y cupos de ingreso; c) la merma del financiamiento universitario; d) la desvinculación de la política científica del ámbito universitario; e) la inmovilización del sector en términos de expansión de la matrícula, creación de nuevas carreras, creación de nuevas universidades públicas o privadas; f) jerarquización de las condiciones salariales; g) realización de concursos sobre el final del régimen bajo condiciones de control y vigilancia político-ideológica; h) debilitamiento del campo científico por efecto de la emigración y represión de los docentes, con repercusiones catastróficas en las disciplinas vinculadas a las ciencias sociales y humanas; i) articulación de la universidad con el Estado sin que se observara la pretensión de crear organismos competentes y modernos de gestión central, como sucedió en alguna medida durante el régimen militar de 1966;<sup>4</sup> y, j) el sistema se integró sobre la base de las reglas del juego que elaboró el centro burocrático y un Consejo de Rectores de Universidades Nacionales vinculado con este.

Posiblemente esta política, a la que hemos denominado de congelamiento político, fue el resultado (muchos ejemplos de esto se observan en el régimen militar anterior) de la preeminencia en el sistema educativo de orientaciones asentadas en grupos de poder académico y educativo renuentes a la introducción de innovaciones. Entre estos elementos podríamos señalar los siguientes: a) la relativa madurez de los campos disciplinarios tradicionales en términos de desarrollo científico, prestigio y capacidad de negociar intereses particulares frente a regímenes de fuerza. Estos grupos vinculados con las profesiones tradicionales

---

4 Gran parte de la información ha sido tomada de Balán y Courard (1993) y Pérez Lindo (1989).

de temprano desarrollo en Argentina que han localizado sus intereses en el ámbito académico e instituciones representativas de las profesiones tradicionales como academias, colegios y asociaciones, así como en el sistema científico, constituyen al mismo tiempo las bases del cambio y la resistencia a innovaciones generadas fuera de su campo específico; b) por otro lado, la Iglesia como actor educativo fundamental, sobre todo durante los regímenes militares, se opuso y opone aún hoy al desarrollo de un mercado educativo de corte neoliberal; y, c) además, la baja presión demográfica sobre el sistema no obliga a la expansión y transformación de este, como ha sido usual en América Latina. La confluencia (que distingue a Argentina) de estos factores permitió la implantación y mantenimiento del congelamiento de la vida universitaria, así como la reabsorción de las innovaciones iniciadas durante la segunda expansión universitaria en el país.

***La Reforma bajo condiciones de mercado:  
el peso del número y la autonomía***

El triunfo en 1983 del Partido Radical permitió recuperar la tradición universitaria argentina que se remonta al proceso de la Reforma del 18 y a sus antecedentes porteños y positivistas de 1905 y 1907, al tiempo que en el imaginario de los actores reaparecía el período 1955-1966 como el momento en el que el modelo de cogobierno tuvo su expresión más fecunda en materia de desarrollo, innovación y cambio universitario. En diciembre de 1983 se intervienen las universidades a través del Decreto 154, por el cual se reimplantan los Estatutos con los que se gobernaban las casas de altos estudios antes de 1966. A mediados del año siguiente se establece que en el plazo de un año se han de normalizar los claustros, lo que supuso revisar los concursos realizados

durante el régimen militar y proceder a nuevos concursos que normalizaran las universidades. Actor central de este proceso fue el Partido Radical, que siguió una política benevolente hacia una universidad que se normalizaba sobre la base de actores y orientaciones históricas provenientes de ese partido, y en los que la Federación Universitaria Argentina cumpliría un papel central en el conjunto de las universidades públicas del país.

Entre las características fundamentales del período caben señalar las siguientes: a) el crecimiento acelerado de una matrícula que, contenida en el período anterior, constituyó el eje de la controversia universitaria. La masificación sin embargo no caracterizará a todas las universidades ni al conjunto de las unidades institucionales; b) la regularización de los concursos y el restablecimiento del funcionamiento de los claustros bajo el régimen de gobierno tripartito; c) casi todas las universidades crearon secretarías de Ciencia y Técnica así como oficinas de transferencia, al mismo tiempo que el Consejo de Ciencia y Técnica articuló su política con las universidades, rompiendo con la política de aislamiento que se había desarrollado durante el régimen militar; d) predominio de los problemas internos de las instituciones, vinculados en gran medida con la construcción de reglas y recursos para regular los conflictos que generaban los nuevos modos de estructuración del poder, el gobierno y el sistema de toma de decisiones; e) al desaparecer el Estado como factor integrador del sistema se abren paso nuevas formas de interacción y coordinación, que si bien no son suficientemente comprendidas sientan las bases objetivas de un mercado de educación superior. Proliferación institucional y autonomía constituyen el fundamento estructural de este proceso; f) acrecentamiento de la masa docente y desarrollo incipiente de un mercado académico, en un contexto de crecientes reclamos salariales; g) multiplicación de actores

así como actualización de sus orientaciones educativas y pedagógicas, las que habían permanecido cristalizadas y desvinculadas de los procesos de modernización universitaria que se llevaron a cabo en la región durante las últimas décadas; y, h) en 1985 se crea el Consejo Interuniversitario Nacional con el objetivo de generar un proceso autorregulador del sistema. Sin embargo la importancia de este organismo como instrumento de cambio y transformación no fue suficientemente comprendida. La prevalencia de los problemas internos a las instituciones, las diferencias en términos de su peso relativo, los intereses particularistas, la afinidad prevaleciente con la orientación del gobierno que facilitaba la comunicación y el diálogo, pueden haber contribuido entre otros factores a la subutilización de un organismo que fue creado para sustituir al Estado en la elaboración de políticas.<sup>5</sup>

La reestructuración de los mecanismos de producción de poder académico y administrativo, y la multiplicación de nuevos

---

5 El primer antecedente en materia de coordinación universitaria puede remontarse a la Ley 13031, de 1947, por la que se crea un Consejo Universitario Nacional dependiente del Ejecutivo. En 1955 se incluye en el Decreto 6043 la existencia de un Consejo cuya autonomía puede considerarse un predecesor del actual. Sin embargo el antecedente más inmediato en materia de coordinación interuniversitaria es el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales [CRUN]. Creado inicialmente durante el régimen militar de 1966 (Ley Universitaria 17245 de 1967) interrumpirá su funcionamiento con el advenimiento del régimen constitucional de 1973. En la Ley universitaria 20654 del 74 se establece un mecanismo de coordinación que por el artículo 52 dependerá del Ministerio de Cultura y Educación. Posteriormente bajo el último régimen militar se recrea el CRUN como órgano asesor del Ejecutivo. Finalmente, en 1985 por el Decreto 2461 se crea el Consejo Interuniversitario Nacional al que, en virtud de su autonomía, las universidades pueden adherir libremente. El Sistema Universitario de Cuarto Nivel vinculado con el anterior tendrá una función similar su antecesor pero a nivel de posgrado.

actores académicos y no académicos incorporaron, junto a una creciente masificación, una pluralidad de intereses que obligaron a construir procesos de negociación horizontal acerca de los cuales no había reglas ni rutinas establecidas. En este sentido podríamos decir que el retorno de la autonomía, en el contexto de un sistema ahora también complejo, obligó a la internalización de las perspectivas y a un proceso de autorreconocimiento institucional así como de construcción de identidades que estaba requiriendo simultáneamente la construcción de un horizonte común al conjunto de instituciones universitarias nacionales.

### ***La morosa construcción del Estado evaluador y el nuevo contrato***

El proceso que se abre en 1983 cumple una primera etapa en 1989, cuando asume el gobierno el Partido Justicialista. Hasta entonces el proceso podría ser caracterizado, en términos de Brunner, como una etapa en la que se restableció la vieja relación benevolente entre Estado y universidad que caracterizó a la relación de los regímenes democráticos con sus universidades durante la vigencia del Estado de bienestar. A pesar de que el tema de la deuda externa, el ajuste y el nuevo discurso de los organismos internacionales ya estaban presentes en el período anterior, solo en 1989 esta perspectiva comienza a desplegarse en toda su variedad. Esta será la función del nuevo equipo que asume la conducción de la política universitaria en ese momento, en un contexto en el que ahora el Ministerio de Educación no coincide con la orientación política mayoritaria de las universidades nacionales.

El Protocolo para la Concertación universitaria firmado entre el nuevo presidente de la Nación y los rectores, que apela a una nueva racionalidad, la creciente participación del Ministerio de Educación en la búsqueda de consenso y aliados en un



entramado universitario que presenta fisuras ideológicas e intereses diversos así como fracturas en la comprensión del destino y función de la universidad, van desbrozando el camino de la nueva conducción educativa del Ministerio de Educación en dirección a la construcción de puentes invisibles entre el Estado y las universidades públicas. Sistema de tensiones del que por ahora las universidades privadas se mantendrán relativamente al margen, pues se está construyendo un escenario cuyo actor principal es aún el sector público, en un contexto en el que la política del gobierno apresura y profundiza el proceso de privatización de los organismos y empresas del Estado. Simultáneamente se establecen las nuevas condiciones materiales y administrativas que han de permitir la estructuración de nuevos mecanismos de coordinación, control o supervisión, según sea la perspectiva que se utilice para nombrarlos. La ampliación de las jerarquías administrativas del Ejecutivo vinculadas con la gestión universitaria, la pérdida por parte del Ministerio de sus funciones tradicionales en relación con los otros niveles y modalidades educativas, la creación reciente de organismos de consulta como el Consejo Nacional de Educación Superior fundado en competencias aún ambiguas pero que ha de expedirse en determinados temas fundamentales de la política universitaria como mecanismos de ingreso, habilitación, financiamiento, etc., y la mejor articulación entre el Ministerio de Educación y el de Economía a partir de 1992 se agregan al Comité de Concertación creado en 1991 que vincula los distintos ámbitos de la gestión oficial que entienden en los problemas universitarios con la comisión del Consejo Interuniversitario Nacional. Por otro lado, los actores tradicionales como la CONADU, que agrupa a los docentes, y la Federación Universitaria Nacional, se encuentran en este segundo período frente a iniciativas más articuladas que reposan sobre un piso

presupuestario insuficiente pero superior al de 1990. Se asiste así a la conformación de un nuevo campo de fuerzas y tensiones donde se dirime la política universitaria, cuya configuración se ha modificado ahora rápidamente. Al tiempo que el gobierno crea tres nuevas universidades públicas, ha oficializado seis nuevas universidades privadas y se acumulan nuevos pedidos en ambas direcciones, se está construyendo una agenda variada en tomo de un Ejecutivo que ha asumido la iniciativa, promoviendo políticas más que una política explícita o una estrategia global para el sector. Algunos de los temas que están en proceso de negociación entre el Estado y las universidades son los siguientes: la gestión del presupuesto universitario, la gratuidad de la enseñanza de grado, la gestión administrativa, la evaluación de la calidad, la capacidad habilitante de los títulos, el estímulo a la investigación científica, el sistema de acreditación de nuevas universidades, los mecanismos de evaluación,<sup>12</sup> mayor autonomía para el sector privado, etc. Si bien se ha aprobado la Ley Federal de Educación que fortalece las posiciones tradicionales del reformismo, falta aún aprobar la Ley universitaria que ha sido postergada en función del contexto político y la repercusión que este pueda tener en el Legislativo.

En este marco la evaluación vinculada con el discurso sobre la eficiencia y la calidad jugará el papel de racionalizador formal de procesos de negociación, cuyos objetivos estratégicos en relación con el sistema universitario y el sistema de ciencia y técnica no aparecen aún explicitados, así como no aparecen transparentes los trazos fundamentales de la política en términos de funciones y responsabilidades de los distintos sectores y actores que componen la educación superior en Argentina.

En tal sentido se podría conjeturar a partir del modelo global de los organismos internacionales y del gobierno, que lo que

se está diseñando es un sistema de reglas para la regulación a la distancia de un mercado universitario, en el que posiblemente se tiendan a suprimir algunas de las barreras que distinguían tradicionalmente lo público de lo privado.

### **De la integración del sistema y los procesos institucionales**

Los resultados de este período universitario que se inicia en 1983 podrían sintetizarse tomando en cuenta la perspectiva teórica que introduce Burton Clark en la reflexión sobre la universidad. La distribución de la autoridad en el sistema se ha localizado en la base de este. Podríamos decir que se pasa de un sistema universitario largamente dependiente de la autoridad burocrático-estatal (a partir de 1966 hasta 1983, salvo el breve período del 73 al 74) a un sistema asentado en la base de este. Estudiantes y docentes constituyen los agentes concretos de este proceso de apertura y renovación de los espacios disciplinarios y de gobierno de las instituciones. Allí donde los paradigmas disciplinarios están consolidados y son legítimos, la política que alienta este movimiento en la base del sistema es sometida a la lógica de las distinciones académicas. En las instituciones más blandas, desde la perspectiva organizacional o disciplinaria, las reglas del juego se modifican y se alteran según quienes logran imponer sus criterios, subordinando en muchos casos a las de la disputa académica. Burton Clark (1992) habla de un trípode de control e integración de los procesos universitarios: el mercado, la burocracia y la oligarquía académica. Caben agregar otras formas de autoridad como la política, la de las corporaciones profesionales, las academias, etc. En el caso argentino podríamos aventurar que el modelo actual expresa en lo fundamental una combinación de dos formas de coordinación: la integración virtual del mercado y la proveniente

de la política, en una coyuntura en la que el Estado y la burocracia central retoman la iniciativa desde una perspectiva orientada a regular y explicitar el mercado. En este sentido lo que caracteriza al sistema universitario argentino es la inexistencia de un poder académico visible. Es decir, el poder académico mediatizado hacia el interior de las instituciones no se hace presente como tal a nivel de las negociaciones con el Estado, por lo cual podríamos en principio caracterizar al modelo argentino prevaleciente como un modelo de empate, como una configuración borrosa en el cual el sistema de tensiones fluctúa sin que ninguno de los tipos de integración logre prevalecer de manera explícita y franca sobre los demás.

El proceso que abre la democratización de la vida del país se expresa en el sistema universitario como descentralización y desconcentración del sistema de toma de decisiones y de gobierno. La característica de la tradición universitaria argentina radica en su notable autonomía. Al sumarse a ella un número significativo de instituciones públicas y privadas se acrecientan las potenciales áreas de competencia y conflicto, así como la necesidad de cooperación y construcción de reglas y normas. Retomando a Elías podríamos decir que el aumento del número de jugadores hace no solo que la marcha del juego sea cada vez más impenetrable e incontrolable para cada uno de los jugadores, sino que poco a poco determina que los jugadores sean conscientes de ello. Tanto la propia figuración del juego como la imagen que el jugador individual tiene de esa figuración, van cambiando conjuntamente en una dirección específica. Cambian en interdependencia funcional como dos dimensiones inseparables de un mismo proceso (Elías, 1982).

La repentina desaparición de un centro rector y articulador que confería al sistema público la apariencia de un sistema estatal

dejó inerte a las instituciones que ahora debían regular por sí mismas la lógica del conflicto y la estructuración del poder sin los recursos que solo la rutina, la costumbre o la consolidación de los intereses en conflicto suministran. A pesar de la introspección a la que la vida universitaria se vio abocada es posible detectar la existencia de franjas y regiones de interacción interinstitucional constitutivas de potenciales mercados. Lo anterior se manifiesta en la creciente competencia por recursos del presupuesto global, la necesidad de construir nichos curriculares en relación con nuevas ofertas, el peso y la incidencia que la matrícula tiene en la distribución del poder, la competencia por la creación de orientaciones en áreas contiguas, la incidencia de la política y el poder económico en la creación de nuevas universidades, la reciente aparición de anillos privados que ofertan excelencia en torno de estructuras públicas, la posible derivación de fondos públicos al sector privado en la medida en que se destrabe la segmentación actualmente existente, la modificación de la cultura juvenil en relación con la generalización de la opción y elección entre diversas instituciones y circuitos, la conformación de un mercado académico, etc. Sin embargo hablar de mercado en el caso de la universidad argentina no significa que se pueda concebir a estos mecanismos como un elemento coordinador en el sentido de la economía o como una forma de regulación o coordinación por el intercambio. El señalamiento tiene que ver con el hecho de que el mercado universitario no puede ser simplemente supuesto como un mercado económico debido a la estructura institucional y las orientaciones prevalecientes en los actores. El no reconocimiento del mismo de manera explícita, la inexistencia de instituciones que lo supongan, el carácter segmentado de los mercados educativos complica tanto su funcionamiento como su comprensión.

De cualquier manera se puede pensar que las tres formas de movilidad y elección que caracterizan al mercado universitario que propone Burton Clark (1992): el de consumidores, el ocupacional y el institucional están determinando de manera significativa la nueva realidad universitaria argentina.

A diferencia de las universidades o los sistemas fuertemente articulados por el control estatal o regulados por la oligarquía académica, el mercado requiere mecanismos de autorregulación institucional que permitan tanto procesar las necesidades y los conflictos internos de la institución como las condiciones ambientales en las que desarrollan su actividad. En este contexto los problemas de organización, gobierno y toma de decisiones comienzan a tener una importancia que solo el control burocrático autoritario de los regímenes militares impidió predecir.

La universidad como objeto de reflexión teórica supone reconocer la distancia que separa a este tipo de organización de otras como la organización estatal o las empresas. En este sentido, cabe observar en nuestro contexto una verdadera confusión acerca de qué es la universidad en cuanto modelo organizacional. Los centros rectores de las instituciones no logran reconocer aún el entramado en el que están insertos, en tanto que no pueden dar cuenta de las características internas de la institución que dirigen y representan. Dos son los referentes presentes en el imaginario de los actores universitarios en Argentina. Por un lado se la asimila a la empresa, con lo que se diluyen no solo los particulares mecanismos de estructuración del poder y toma de decisiones de las universidades sino todo aquello que tiene que ver con la complejidad y los tiempos diferenciales que imponen las disciplinas. Por otro lado en el discurso tradicional vinculado a la idea de universidad es posible percibir aún la nostalgia por una comunidad universitaria concebida como comunidad de pares. No

está ausente tampoco una concepción que asimila los problemas de organización universitaria a los modelos tradicionales de la burocracia estatal. Desde esta perspectiva, que además está naturalizada en el sentido común de las sociedades occidentales, la universidad se reproduce a través del universo de las disposiciones y criterios de autoridad que se derivan del reglamento y la jerarquía de tipo weberiano. Sin embargo la universidad ha construido en su devenir una estructura de poder, resolución de conflictos y toma de decisiones bastante particular.

Desde distintas perspectivas se ha intentado dar cuenta de las características que distinguen a esta organización. Por un lado Bourdieu (1987) ha tratado de comprender desde la teoría de los campos y el poder simbólico el particular carácter de esta institución: espacio legitimado para hablar acerca de la verdad del mundo social y natural que es también el lugar de una lucha por saber quién, en el interior de este universo, está bien fundado para decir la verdad. Esta lucha por la hegemonía de los criterios de verdad opone, no solamente a los distintos campos disciplinarios, sino que moviliza la disputa y el conflicto en el interior de cada uno de ellos. Burton Clark desde una perspectiva sistémica la considera como el encuentro entre el tramo vertical de los procesos burocráticos constructores de orden y la disciplina, matriz y motor del caos y el desarrollo del conocimiento. Por otro lado Kent (1990) señala que la complejidad de una organización está en el hecho de que en su interior se constituyen diversos mercados, concebidos como estructuras de oportunidades y circuitos institucionalmente configurados con formas organizativas y *ethos* propios que conformarán redes de fronteras difusas.

Hemos señalado que construir una reflexión teórica sobre la universidad ha de pretender captar sus rasgos específicos, aquellos que la definen y la diferencian de otras organizaciones.

Como las empresas, la universidad tiene jerarquías, tiene objetivos, un sistema de obligaciones y derechos, un conjunto de reglas que orientan los procesos de toma de decisiones y un cuerpo burocrático encargado de las funciones administrativas. Baldrige (1986) ha reseñado los aspectos que, sin embargo, permiten distinguirla: a) ambigüedad de los objetivos; b) servicio centrado en la clientela; c) tecnología problemática y difusa; d) profesionalismo de sus cuadros; y, e) vulnerabilidad ambiental.

Como resumen obtenemos la imagen de una así denominada “anarquía organizada”, producto paradójico de la disolución de los objetivos en la multiplicación de funciones; de la capacidad que las demandas introducidas por los sujetos que la universidad procesa tiene para reorientar la toma de decisiones y el resultado de los procesos educativos; de la escasa formalización de los saberes que sostienen los procedimientos organizacionales; de la autonomía que demandan los profesionales que protagonizan la vida universitaria, divididos en sus lealtades y reticentes a todo control que no sea el de sus pares. Por otro lado, la universidad se encuentra en una situación intermedia entre la libertad organizacional de la empresa, que solo obedece al mandato impersonal del mercado, y la sujeción reglamentaria de la escuela. El resultado de sus procesos solo esporádicamente coincide con las expectativas a partir de las cuales los actores diseñan sus estrategias y surgen, en general, como producto de la negociación y el conflicto, es decir, como resultados no esperados. Los responsables de este tipo de organización parecen ser apenas catalizadores o facilitadores de procesos cuyo elemento dinamizador los excede. No comandan, sino que negocian. No planifican, sino que adecuan recetas a la particularidad de una circunstancia determinada. Esta interpretación extremadamente política de la universidad de Baldrige será luego modificada cuando descubra rutinas y



modos de construcción de la autoridad y el poder que no había considerado. Por otro lado, Karl Weick advierte que a diferencia de la imagen de la permanencia de los vínculos que se derivan de la idea de comunidad universitaria, lo que caracterizaría a esta organización es su débil articulación, a la que define como acoplamiento laxo. Este concepto alude a la existencia de un conjunto de elementos o ámbitos que, interdependientes, mantienen sin embargo, su identidad y cierta evidencia de su separación lógica y física, al tiempo que su interacción es circunstancial y débil en sus efectos mutuos.

Sin embargo habría que subrayar las características organizacionales, los espacios y estructuras que sostienen este tipo de interacción en una universidad de masas. En la base de esta organización compleja, cuyo estilo en la toma de decisiones y formas de organización ha sido denominada también como anarquía organizada, encontramos una particular estructuración de las jerarquías y de los poderes que tiene que ver con la existencia y articulación de campos y espacios relativamente independientes. Kent habla así de mercados. Siguiendo a Weick concibe a la universidad contemporánea como una organización flojamente acoplada. El autor complejiza la comprensión de la universidad moderna concebida como entrecruzamiento de disciplinas y estructuras burocráticas y propone analizarla como un conjunto de mercados, como estructura de oportunidades y circuitos de relación e intercambio en las que la desestructuración y masividad juegan un rol importante. Así, identifica varios mercados: el de la profesión académica, el de la carrera político-burocrática, el de las ocupaciones administrativas manuales, los mercados simbólicos (de conocimientos, valores, prestigio) y el mercado de certificados escolares. Para el autor este racimo de mercados que constituyen la organización universitaria es el contexto del

concepto de acoplamiento laxo introducido por Weick (1986), a la vez que posiblemente lo latinoamericaniza. En la base del sistema están las disciplinas, como señala Clark, y estas definen los tiempos y los modos y maneras de trabajo y retribución simbólica de los mismos. La institución es pobre frente a la disciplina en términos de producir cultura e identidad sobre todo en la universidad de masas. La creciente especialización, el desarrollo de nuevas funciones y espacios a que da lugar la permanente división del trabajo, no parece poder controlarse desde el centro burocrático del establecimiento. El crecimiento del número en todos los órdenes, ya sea en el interior de la institución como en el conjunto del sistema, plantea nuevos problemas hacia adentro y hacia afuera de la institución que fundamentalmente remiten a la temática del gobierno de las partes y el conjunto.

La reflexión universitaria en América Latina comienza a incorporar los aspectos organizacionales y desde aquí procura construir un nuevo discurso que supere las concepciones totalizantes que permitían remitirse a un discurso articulado sobre la base de un sujeto. Sus propios paradigmas de distinción y consagración (disciplinarios e institucionales) obligan a repensar la universidad desde sus procesos internos, al tiempo que requieren concebirla como parte de una configuración compleja de instituciones articuladas disciplinariamente y en competencia desde la perspectiva institucional. Implicación en los procesos propios de cada una de las realidades particulares en tanto que distanciamiento de estas para comprender las reglas del juego en la que se inserta, parece constituir el reto más difícil para la universidad pública en Argentina y posiblemente también en América Latina.

La universidad como organización pesada en la base integra un sinnúmero de actores: la estructura burocrática, los estudiantes, los docentes, la estructura de conducción académica,

los sindicatos docentes y las organizaciones estudiantiles. Como en las universidades en general, el poder en la universidad pública argentina está concentrado en la base (institutos, cátedras, departamentos). Tiene lugar allí un tipo de interacción poco sujeto a control jerárquico, de modo que resulta difícil ubicar un núcleo del poder universitario dentro del sistema. Modelo que se destaca comparativamente respecto de otros sistemas universitarios, en los cuales el poder de alguna manera es identificable. Así, el modelo norteamericano está fuertemente influido por la cúpula institucional, el modelo continental concentra poder en la cúspide del sistema burocrático educativo del Estado y en la cátedra, en el caso alemán sucede algo parecido pero sobre la base de la dependencia a las estructuras estatales regionales.

La universidad pública argentina no ha podido, a partir de 1984, estructurar un núcleo de poder hegemónico. Sin embargo esta afirmación es aventurada por cuanto no distingue entre universidades y disciplinas, en cada una de las cuales y de acuerdo con el peso de distintos factores el poder se distribuye de manera diferente.

De todos modos se puede afirmar que a las características generales de la universidad como organización compleja que hemos reseñado más arriba se agregan elementos que apuntan a fortalecer las características de la fragmentación organizacional. Heteronomía, poderosos atravesamientos institucionales, debilitamiento estructural de las comunidades disciplinarias, labilidad de las reglas y recursos legítimos, así como desestructuración de los viejos referentes desde los cuales se construían las identidades universitarias, se añaden a la crisis de función que caracterizan hoy a las universidades de todos los países. En el caso argentino el reto más difícil de asumir teórica y prácticamente es el de la construcción de un discurso y un imaginario educativo que

no parta de la negación de las nuevas condiciones estructurales prevaletentes.

### **Fragmentación institucional y toma de decisiones: la difícil comprensión de la interioridad institucional**

Existen diferentes razones para seguir concibiendo a la universidad como una comunidad de pares o como una organización unitaria, en la cual los objetivos estratégicos pueden ser alcanzados de acuerdo con determinados caminos o recorridos de política explícitos. En algunos casos se trata, como ya hemos visto, del resabio de una universidad esencializada como la universidad nacional, la universidad bandera en la construcción de diferentes naciones; en otros existe una cierta resistencia a concebir el ámbito del conocimiento y la cultura como un espacio cuya lógica responde a intereses y estrategias de poder específicas. También están aquellos para los cuales una concepción unitaria de la universidad les permite suponer la vigencia de una administración vertical orientada a fines. Como hemos visto muy rápidamente, desde distintas vertientes de análisis del fenómeno universitario se admite el carácter conflictivo y altamente fragmentado y heterogéneo que preside las rutinas organizacionales de la universidad. Admitiendo estos nuevos desarrollos en relación con los arreglos de poder que estructuran la vida universitaria, Van der Graaff (1980) trata de incursionar en los procesos decisionales que permiten definir estilos de gobierno de la institución. Construye así un modelo de seis casilleros sobre la base de dos dimensiones: a) la relación entre los objetivos y la elección de políticas, y la vinculación manifiesta o latente entre ellas; y, b) el grado de fragmentación o unidad en el funcionamiento de la universidad. Del entrecruzamiento de estas dimensiones se

obtienen seis modelos de formulación de políticas, de los cuales nos interesan fundamentalmente los últimos cuatro.

Cuadro 2. Modelo para la formulación de políticas

Grado de fragmentación	Relación entre el objetivo total y la elección de políticas	
	<i>Directa-Manifiesta</i>	<i>Indirecta-Latente</i>
Unitaria	Toma de decisiones: Racional	Toma de decisiones: Organizacional
Cohesivamente pluralista	Regateo ideológico: Mercado	Regateo pluralístico: Anarquía organizada

Fuente: John van der Graaff (1980).

Los modelos de toma de decisiones que resultan de las relaciones antes mencionadas se encuentran combinados en todos los sistemas, de manera que en realidad se trata de descubrir cuál de ellos es el dominante en un espacio universitario determinado. También cabe caracterizar, como lo hace el mismo Van der Graaff, a los distintos modelos nacionales según la preeminencia de algunos de los rasgos. En el modelo unitario se supone que la organización es una entidad homogénea en la formulación de sus políticas y que las opciones pueden ser tomadas contra objetivos explícitos, mientras que en el organizacional los objetivos estratégicos se diluyen, pero la formulación de políticas se unifica a partir de una comunidad de pares que comparten orientaciones de política similares. Con los modelos de regateo ideológico y regateo pluralístico nos acercamos un poco más a una posible comprensión de nuestra propia realidad. En el primero de ellos el objetivo estratégico es compartido entre grupos que negocian la formulación de políticas, al tiempo que se dividen de manera esperable en tomo de posiciones ideológicas explícitas, lo que permite la configuración de alianzas en torno del gobierno y a la formulación de políticas. En este caso la ideologización de la

discusión universitaria puede constituirse en un elemento de orden en tanto los contendientes cumplan con la prosecución de objetivos comunes y las divergencias sean explícitas. Este tipo de formulación de políticas parece haber sido típico de cierto período de politización de la universidad alemana en la década del sesenta. El siguiente modelo denominado regateo pluralístico se correspondería con el predominante en las universidades norteamericanas: los objetivos institucionales no son explícitos y los grupos de intervención son múltiples sin que se constituyan alianzas permanentes entre fracciones. Los dos últimos modelos parecerían los más cercanos al caso argentino a pesar de que se podría pensar que estamos, dada la identificación partidaria de muchos de los agrupamientos, ante el modelo de regateo ideológico. Lo que no permite remitirse a este modelo es la ambigüedad de los objetivos, que ha sido una característica de la universidad en general (salvo universidades pequeñas con orientaciones pre-determinadas, empresariales y confesionales sobre todo privadas) y de Argentina en particular. En el caso del mercado pluralístico estamos en las antípodas de la toma de decisiones racional. La racionalidad aquí es agregada por la suma de acciones racionales con objetivos propios, cuya suma se presume predecible. Por otro lado la anarquía organizada alude a una situación en la que problemas, soluciones y personas se intercambian permanentemente. Utilizando estos elementos conceptuales, podríamos sugerir las siguientes hipótesis para el caso de la universidad argentina a partir de 1983.

En principio se podría afirmar que el período que se inicia a partir de 1983 se abre sobre la base de un modelo de regateo ideológico en la medida en que existe un proyecto universitario concreto como es el del restablecimiento del modelo de la Reforma, con todo lo que esto significó en términos de enfrentamiento

con los restos del pasado (aunque estos elementos no alcanzarían para acercarse al modelo propuesto por Van der Graaff, pues en este existen dos contendientes internos que negocian objetivos de manera explícita). Sin embargo, existe un actor relativamente homogéneo como el radicalismo, con aliados y con objetivos mínimamente compartidos, y un enemigo vinculado con los representantes de la situación anterior.

Debido a la activa participación que en Argentina tienen los actores colectivos es difícil pensar en el modelo de mercado y en la existencia de una racionalidad agregada en función de intereses particulares. En realidad esto también complica la aplicación del concepto de anarquía organizada en los términos que se propone tradicionalmente, pues este modelo también supone una referencia indirecta a la institución posiblemente más determinante incluso que el de la negociación ideológica. A pesar de lo anterior, habría que aceptar que gran parte de la descripción que se hace en la teoría organizacional sobre la intercambiabilidad de problemas, personas y soluciones está presente en la universidad argentina, aunque sea difícil detectar aquí núcleos permanentes de poder legítimo.

En principio y debido a la existencia de un protagonismo partidario importante en el caso de la universidad argentina, sería necesario pensar la coyuntura actual desde la perspectiva del modelo de regateo ideológico en términos de los nuevos protagonistas que este regateo supone. De este modo el actual enfrentamiento entre el Estado y la universidad en relación con cuestiones como la presupuestaria, la evaluación o los aranceles constituyen una forma de confrontación entre posiciones que aún no se han definido de manera plena en términos de agenda y en cuanto a los contendientes en el interior del sistema. Por otro lado el modelo de análisis al que nos hemos referido supone actores con una

fuerte pertenencia institucional y los casos analizados como el norteamericano, francés y alemán tienen un modelo de dominación relativamente establecido, sea este el de la cúpula institucional, como en el primer caso, o la burocracia y docentes, en los otros. En nuestro caso es difícil hablar de un modelo para el conjunto del sistema, pues la estructura de autoridad que está permeando los procesos decisionales es borrosa y opaca.

### **A modo de conclusión**

En el presente artículo hemos considerado aspectos referidos al sistema y a la institución, con la intención de fortalecer una comprensión integrada de los procesos universitarios actuales. Señalamos también que el desarrollo del sistema, y en gran medida de un mercado, requiere la construcción de nuevas identidades institucionales. Las instituciones universitarias exigen, cada vez más, dirigir y comandar conscientemente sus propios procesos, para lo cual es imprescindible un mayor y mejor conocimiento de los mecanismos a través de los cuales se reproducen como organizaciones. En este sentido falta una teoría de la universidad que se alimente de los distintos campos disciplinarios de las ciencias sociales. Poco desarrollados están los conocimientos acerca de la cultura de las comunidades científicas, la relación y la incidencia de las disciplinas y la institución en la estructuración del poder universitario, los procesos de selección social, los tiempos de la renovación y formación curricular, los mercados de trabajo en relación con el perfil de los egresados, etc. En otras regiones, la historia, la economía, la antropología, la teoría de las organizaciones, entre otras orientaciones tienen ya algo que decir acerca de esta particular institución que es la universidad. Esta precariedad en la capacidad de producir conocimiento básico da lugar



a prácticas defensivas y una ausencia significativa de discursos alternativos.

La superación de los tradicionales discursos normativos y ecuménicos que respondían a otra realidad institucional no lo constituye el proyecto hegemónico. Este apela, hoy, a una racionalidad y a un modelo que reproduce el de la empresa con lo que esto implica en términos de pérdida del carácter universal, espíritu crítico, autonomía, así como con el compromiso de largo plazo, que son finalmente las notas que distinguen los requerimientos de la ciencia y la cultura. El reto que significa sostener un proyecto universitario desde un impulso civilizatorio es por demás difícil en un momento en que otros juegos comprometen desde distintos lugares el juego específico y particular que garantiza la autonomía de la universidad. Por otro lado, como hemos tratado de mostrar en el trabajo, el sistema universitario argentino se desarrolla ya en términos de la lógica del mercado, al tiempo que el discurso hegemónico dibuja los trazos de un Estado evaluador que enfatiza y fortalece estas tendencias. En este contexto cabe solo emprender el esfuerzo que se nutre de una voluntad dirigida a retomar las marcas y la memoria de una Reforma que construyó el modelo de universidad en nuestra región. Sin embargo no se trata de construir un mito sino más bien una utopía que solamente puede ser tal si expresa y proyecta las tensiones realmente existentes en el presente.

## **Bibliografía**

- Altbach, Philip y Berdahl, Robert (1993). *Higher Education in American Society*. Buffalo: Prometheus Books.
- Balán, Jorge y Courard, Hernán (1993). *Política de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen*

- democrático: Argentina 1983-1992*. Santiago de Chile: FLACSO/CEDES.
- Baldrige, Victor et al. (1986). Alternative models of governance in Higher Education. En Marvin Peterson (Ed.), *Organizations and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Gin Press/Ashe Reader Series.
- Bloom, Allan (1989). *El cierre de la mente moderna*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Bourdieu, Pierre (1987). Objetivar el sujeto objetivamente. En Pierre Bourdieu, *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: FCE.
- Burton Clark (1992). *El sistema de educación superior*. México: UAM/Nueva Imagen.
- Cano, Daniel (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/CRESALC/UNESCO/GEL.
- CEPAL y UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL/UNESCO.
- Cerych, Vladislav (1984). Policy perspectives. En Barton Clark (Ed.), *Perspectives on Higher Education*. Berkeley: University of California Press.
- Courard, Hernán (1993). *Política comparada de educación superior de América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- Cunha, Luiz A. (1988). *A Universidade Reformada*. Rio de Janeiro: Francisco Álvaro.
- Elias, Norbert (1982). *Conceptos Sociológicos Fundamentales*. Barcelona: Gedisa.

- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kent, Rollin (1990). *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*. México: Nueva Imagen.
- Krotsch, Pedro (mayo de 1990). Política educativa y poder social en dos tipos de régimen político: la Iglesia. *Propuesta Educativa* (Quito: FLACSO), (2).
- Krotsch, Pedro (1991). El desarrollo del posgrado en la Argentina. En Ana Ezcurra (Comp.), *Formación docente e innovaciones educativas*. Buenos Aires: Aique.
- Krotsch, Pedro y Puiggrós, Adriana (Comps.) (1993). *Universidad y evaluación*. Buenos Aires: Aique/Rei/Ideas.
- Pérez Lindo, Augusto (1989). *La batalla de la inteligencia. Ciencia, universidad y conocimiento*. Buenos Aires: Cántaro.
- Puiggrós, Adriana (1980). *Imperialismo y educación en América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Puiggrós, Adriana (1993). *Universidades, proyecto generacional y el imaginario pedagógico*. Buenos Aires: Paidós.
- Steger, Hans (1989). *Weltzivilisation und Regional Kultur*. Múnich: Eberhard Verlag.
- Tenti Fanfani, Emilio (1993). *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño Dávila/CIEPP.
- Touraine, Alain (1972). *Université et Société aux Etat Unis*. París: Editions du Seuil.
- Van der Graaff, John (1980). Rectores de universidades. En Iván Lavados (Ed.), *Universidad contemporánea*. Santiago de Chile: CPU.
- VV. AA. (junio de 1991). *Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre evaluación de Calidad* (Vol. 1). Salta: Universidad Nacional de Salta.

- Weick, Karl (1986). Educational organizations as loosely coupled systems. En Marvin Peterson (Ed.), *Organizations and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Gin Press/Ashe Reader Series.
- Winkler, Donald R. (1990). Higher Education in Latin America [Discussion Papers N° 77]. Washington: World Bank.

# Organización, gobierno y evaluación universitaria\*

## Introducción

En este trabajo se pretende tratar algunos aspectos que vinculan la problemática de la evaluación con los mecanismos de reproducción del gobierno universitario. El objetivo que subyace a esta tarea es la convicción profunda de que no es posible hablar de evaluación si no se forjan presupuestos acerca de la lógica en la que se funda la reproducción de la vida universitaria en nuestro país. En realidad, esto exigiría haberse detenido, cosa que no se ha hecho, en conceptos puente como son los de innovación educativa y mecanismos de cambio universitario. Son tareas pendientes, pues es preciso reconocer el papel que en los procesos de cambio educativo cumplen las estructuras cristalizadas y las tradicionales orientaciones de los actores. El trabajo parte de la caracterización de la configuración universitaria actual, suponiendo que esto obliga a modificar el lugar desde el cual se construyen los discursos de la universidad pública argentina. Luego

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (1994). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En Adriana Puiggrós y Pedro Krotsch (Comps.), *Universidad y evaluación*. Buenos Aires: Rei/Aique.

nos detenemos en una descripción general de los abordajes que se han hecho de la problemática de la organización y el gobierno universitario sin profundizar en el caso argentino. Finalmente, hemos tratado de vincular la problemática de la especificidad organizacional y el gobierno de la universidad con la temática de la evaluación, a la que deberíamos considerar una innovación educativa. En relación con estos aspectos se hace referencia también al nuevo papel que intenta desplegar el denominado Estado evaluador, en cuanto organizador de un espacio universitario cuya dinámica central es promovida por el mercado.

### **Consideraciones iniciales: los efectos de la crisis y la cantidad sobre la cuestión institucional**

La temática universitaria ha sido abordada en nuestro país desde una perspectiva básicamente política y normativa: es decir, sin recurrir a fundamentos teórico-conceptuales que permitan constituir al nivel en un ámbito específico y delimitado de análisis desde las distintas perspectivas de las ciencias sociales. A esto se añade el predominio de una visión externa de la institución tendiente a subsumirla a procesos de interpretación global, lo que no permitió reconocer el carácter particular de su estructura organizacional.

En América Latina se descubren hoy cada vez más rápidamente las virtualidades y potencialidades teóricas que se derivan del carácter de “organización compleja” y “pesada en la base” de la universidad; espacio de confluencia entre instituciones particulares y ámbitos disciplinarios más amplios cuya cultura, tradiciones, patrones de identidad, legitimidad y reconocimiento se extienden más allá de una entidad particular.

En este trabajo desarrollaremos una visión internista que supone modificaciones externas fundamentales: dos son los hechos más significativos que vuelven importante el análisis de los aspectos internos de la organización. En primer lugar, el desarrollo de un sistema complejo en términos de niveles y sectores, y diverso en cuanto a tipos de instituciones. En segundo lugar, la emergencia en la coyuntura de un nuevo tipo de Estado que ha sido correctamente denominado como “evaluador”, para el cual el control “a la distancia” y “a posteriori” sobre los productos se transforma en un objetivo central que va más allá de su relación con la restricción al gasto público. Veremos estos aspectos tratando de resaltar la importancia de asumir una perspectiva que, centrada en los actores y en las instituciones, impulse una renovación profunda del sistema. A la pregunta central ya no la constituye el si evaluar o no, sino el quién evalúa y cómo se garantiza el desarrollo a largo plazo de nuestras instituciones públicas. No se pretende en este trabajo plantear modelos de evaluación o indicadores de calidad: sobre esto hay mucho elaborado. Se trata aquí de observar las condiciones organizacionales en las que se plantea introducir la evaluación de la calidad y sobre las cuales, curiosamente, es poco lo que se ha discutido.

En un artículo en el que se revisan las actividades de evaluación realizadas durante las décadas pasadas en los Estados Unidos se afirma lo siguiente:

El modelo dominante ha considerado la evaluación como una actividad cuya función es la de iluminar y alterar la consecución de objetivos programáticos. Una visión de este tipo es demasiado estrecha y puede conducir a errores. Se pueden identificar otras funciones de la evaluación, incluyendo la de resolver conflictos y reducir la complacencia con el *statu quo*.

El reconocimiento de estas funciones supone la posibilidad de modificar la estructura de las actuales evaluaciones, pero el cambio no se puede producir si no se modifica la composición de la comunidad evaluadora y los patrones de financiamiento. (Floden y Weimer, 1978, p. 14)

Estas conclusiones, formuladas a partir de la experiencia del fracaso en sucesivos intentos en materia de evaluación e innovación educativa, nos han inclinado a pensar los problemas asociados a la evaluación de las políticas de gobierno universitario partiendo de la discusión y el análisis de las condiciones de recepción de la innovación. Resulta indispensable proveer una descripción adecuada del marco institucional y la estructura en los cuales la evaluación (como innovación) ha de insertarse. Esto supone localizar los recintos de poder en el entramado social intra e interinstitucional y adelantar criterios sobre el objeto en el que ha de ejecutarse la evaluación.

En consonancia con lo anterior afirmaremos que la discusión en torno a los modelos de evaluación no puede desligarse de la formulación de hipótesis acerca de la forma que asumen las relaciones sociales en la universidad argentina. Se trata de proponer una mirada que permita pensar un modelo de evaluación con posibilidades de incorporarse efectivamente a la práctica de los agentes y actores universitarios. Esto requiere, a su vez, comprender las modalidades de orientación de esas prácticas, estén formalizadas institucionalmente o no.

El sistema universitario, tal como está conformado hoy, es el producto histórico de dos olas de expansión cuantitativa y de diferenciación institucional: la primera tuvo lugar entre 1955 y 1964 y se caracterizó por la aparición de numerosas universidades privadas. La segunda, entre 1971 y 1974, afectó fundamentalmente



al sistema universitario estatal al crearse 16 nuevas universidades provinciales. Sobre esta base se desarrolló una configuración compuesta por más de 50 universidades, divididas de manera relativamente equilibrada entre el ámbito público y el privado, distribuidas en forma uniforme en todo el país. A pesar de la escasa capacidad de innovación del sistema y la casi inexistente coordinación entre las evoluciones regionales, la matrícula se expandió hasta llegar hoy a casi un millón de estudiantes, lo que representa una participación significativa sobre el grupo de edad correspondiente. Gran parte de la actividad científica tiene lugar en las universidades, lo que las constituye en el principal sostén del sistema científico-tecnológico nacional. Sin embargo, la fuerte atomización, producto de las dificultades para generar mecanismos de articulación y complementariedad interinstitucional, impide capitalizar las dos circunstancias favorables mencionadas anteriormente en la constitución de una masa crítica de saberes y recursos humanos e institucionales. Todo intento de actualizar los principios que inspiraron la Reforma de 1918 debería contemplar las características salientes de la actual pérdida de legitimidad de la universidad. Estas pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a. El creciente número de universidades, públicas y privadas, señala el desarrollo embrionario de un mercado universitario cuyas reglas de funcionamiento no alcanzan a entenderse aún con claridad. La distribución del reconocimiento y el prestigio entre unidades organizacionales y disciplinas está todavía sujeta a una disputa no explícita que no alcanza una conformación estable y visible. El subsistema público y el privado protagonizan esta disputa en cada campo disciplinario, desde que en 1955 se pasa de “la universidad” a la

- constitución de un sistema universitario cada vez más complejo y diversificado.
- b. La paulatina pérdida del monopolio que otrora detentara la universidad pública sobre la producción, reproducción y consagración de saberes es acompañada por una pérdida de control sobre la formación de los sectores de élite, los que cada vez más conforman su propio circuito de formación, al margen del sector universitario tradicional.
  - c. La producción científica, de por sí débil en el contexto de toda economía dependiente, tiende cada vez más a realizarse en estrecha subordinación respecto de las demandas de los sectores de la producción o a desplazarse directamente desde las sedes universitarias hacia los centros sujetos al control empresario. Esta situación, observable en los países centrales, aparece en nuestros países como un vínculo que se pretende que sustituya la tradicional dependencia financiera del Estado.
  - d. El influjo de un horizonte cultural posmoderno transforma los valores que la sociedad atribuye al proceso de producción de conocimiento. En forma creciente se concibe al saber como una mercancía pasible de transacción comercial en el mercado universal de bienes y servicios.
  - e. Las tradicionales posiciones contestatarias, habitualmente asociadas a las generaciones jóvenes que componen el grueso de la población universitaria, se han debilitado. De este modo, la universidad se encuentra desprovista de una herramienta esgrimida frecuentemente en sus negociaciones con el Estado. Los vínculos entre ambas instituciones quedan, así, prácticamente reducidos a la negociación presupuestaria.
  - f. Las transformaciones en la calidad y los tiempos del cambio tecnológico impactan sobre los perfiles profesionales,

sometiéndolos a un acelerado proceso de resignificación. El tiempo lento que caracteriza el ritmo del cambio en la institución universitaria dificulta la interiorización de estas transformaciones y plantea el problema del modelo de articulación: ajuste de las disciplinas a las necesidades del mercado, formación general vs formación especializada, adaptación por nivel o sector de la educación superior, etc.

Los elementos sintetizados más arriba adquieren otro relieve considerados en relación con la crisis por la que atraviesa la sociedad argentina. Esta se caracteriza por la globalidad y profundidad con que desafía los plexos normativos que sostienen y regulan todos los espacios de interacción e integración social. En este escenario, las medidas llevadas ahora adelante desde el Estado se refugian en la supuesta racionalidad de la desregulación y el equilibrio de cuentas fiscales. El modelo de relación con la universidad ha pasado de la coordinación burocrática implementada por el último gobierno militar a la ambigua relación “benevolente” de las administraciones democráticas.

A pesar de que no está claro cómo ha de resolverse la actual crisis de integración del sistema, la experiencia de otros países permite conjeturar que el modelo de control, que se edifica lentamente en el fondo de la crisis, es el que se ha denominado Estado evaluador. Este, a diferencia del Estado de bienestar, no asume compromisos con el proceso. Más bien se posiciona detrás de ellos premiando o castigando los productos que considera valiosos o reprobables para el funcionamiento del mercado universitario. El resultado previsible de este modelo es la ampliación de los márgenes de libertad –y también de indefensión– de los elementos componentes del sistema, con la consecuente centralidad que ha de adquirir la problemática institucional. La tradición

argentina de autonomía en materia de gobierno universitario parece facilitar esta evolución, dada su escasa articulación con los organismos estatales en todo lo que no hace a lo presupuestario. Precisamente esta es la palanca que utiliza el Estado para rearticular otros ámbitos de evaluación y control.

Es en este contexto que el tema de la evaluación de la calidad de la educación superior y de su régimen de gobierno revela su carácter problemático, ya que en relación con esa cuestión pueden concebirse tantos modelos, como intereses, poderes y perspectivas se despliegan en relación con lo universitario. La misma posibilidad de evaluación se ha transformado hoy en un objeto de disputa, toda vez que implica la posibilidad de legitimar el conocimiento acerca de los problemas asociados a la educación superior, apelando a la posibilidad de presentarse como verdad. Asistimos así a la constitución de un campo de disputa en torno a la orientación, la práctica y la localización de los ejercicios de evaluación. En este sentido podrá leerse nuestra exposición como una contribución a este debate.

Afirmaremos entonces que, atendiendo a los requerimientos de eficiencia del sistema en su conjunto y de cada unidad en particular, los procesos de evaluación tienen que ser asumidos en primera instancia por los propios actores universitarios, lo que no significa que no puedan o deban constituirse instancias superiores y, sobre todo, intermedias de coordinación, a fin de elaborar un marco de señales que sirvan como referencia para la orientación de la actividad del conjunto. Una posición contraria, inspirada en modelos de intelección burocrática, resulta inadecuada a las peculiaridades de la universidad como organización (como lo revela la experiencia internacional y de acuerdo con lo que tendremos oportunidad de desarrollar en el segundo apartado) en

general, y más inadecuada aún a las tradiciones de la universidad argentina en particular.

El reducir las actividades de evaluación a las instancias superiores del sistema terminaría seguramente en un juego de simulaciones improductivas, solamente provechosas para aquellos cuya estrategia de reproducción no está apoyada en la producción de conocimiento sino en las posibilidades que para la consecución de fines extrainstitucionales brinda el monopolio de premios y castigos. En este sentido, las actividades de planeamiento han sido un ejemplo. Parece, entonces, tan necesario como pertinente desarrollar modelos de intervención que, más cercanos a la especificidad de nuestro régimen universitario de gobierno, procuren elevar la capacidad reflexiva de los actores del sistema, proveyéndolos de la posibilidad de apropiarse conscientemente de los resultados de su interacción. Resumiremos a continuación las líneas centrales de lo que, de acuerdo con lo expuesto, consideramos un planteamiento adecuado del problema de la evaluación:

- a. La reflexión en torno a los tipos, formas o modos de evaluación en la universidad requiere de un reconocimiento de los peculiares mecanismos que producen y reproducen sus estructuras.
- b. De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, es necesario formular hipótesis respecto a las condiciones de incorporación y difusión de las innovaciones al interior del ámbito universitario. En este sentido la experiencia internacional demuestra que el fracaso de las reformas está, en gran medida, asociado a la distancia registrada entre las propuestas

- teóricas y las condiciones de recepción institucionales y sistémicas.
- c. Las innovaciones reclaman actores interesados en producir y estimular el cambio de las estructuras, quienes también deben estar provistos de legitimidad y reconocimiento al interior de la organización.
  - d. Distintos autores coinciden en calificar al modelo organizacional universitario como “anárquicamente organizado” o “débilmente acoplado”. Existe, en este sentido, relativo acuerdo en considerar, como atributo saliente del tipo de relaciones que en estas instituciones tienen lugar, a la “horizontalidad”. A esta propiedad se agrega, en el caso argentino, un esquema de interacción fuertemente plural que, centrado en la negociación y el conflicto, abrega en una multiplicidad de intereses.
  - e. El modelo pluralista se vincula estrechamente a los mecanismos democráticos de resolución de conflictos y persuasión entre actores que expresan diversos grupos de interés.

Los argumentos que sostienen estas prácticas persuasivas –prácticas a través de las cuales se reproduce el poder en estas instituciones académicas– tienen dos fuentes principales. Una sostiene el valor de los fines y la pertinencia de los procedimientos de acuerdo con afinidades político-partidarias definidas desde fuera de la institución. La otra se apoya en consideraciones atentas a la irreductible especificidad de la problemática disciplinaria o institucional. Ambas pueden considerarse como momentos de un continuo que, aunque las opone polarmente, permite con frecuencia la elaboración de argumentaciones “mixtas”. Sin embargo, en el estado actual, las formas de resolución de conflicto y tomas de decisión se orientan básicamente por legitimidades del

primer tipo. De este modo, la evaluación de políticas académicas, programas o acciones institucionales pierde peso como sostén de acciones y estrategias de poder interno, centradas en la institución.

Atentos a lo expuesto quisiéramos enfatizar dos proposiciones: en primer lugar, la situación en que se encuentra el sistema universitario argentino requiere formalizar los procesos a través de los cuales estas instituciones se reproducen. Esta formalización es un requisito indispensable para superar las dificultades de coordinación al interior del sistema y para reconstituir o reforzar los vínculos pertinentes entre este y la comunidad. La orientación de las decisiones del gobierno de la universidad de acuerdo con fines y programas legitimados al exterior de ella o en modalidades de clientelismo asociadas a formas espurias de lo académico constituye un difícil escollo (atomización y heteronomía) para la realización de cualquiera de estos dos objetivos. En directa relación con lo que antecede, parece indispensable que los procesos de evaluación y análisis se constituyan como elementos centrales en los espacios universitarios de negociación y conflicto.

La evaluación no debe quedar reducida a una forma de vinculación entre la universidad y un agente externo, si se pretende potenciar su particular naturaleza organizacional. El sistema universitario argentino requiere integrarse, y tal integración solo resulta posible a partir de la hegemonía de los valores académicos o institucionales, lo que evidentemente exige la pertinencia institucional de lo "político-político". Los procesos de evaluación al interior de la universidad permitirán no solamente verificar en qué medida el proceder se adecua a esos valores, sino, lo que hoy resulta más importante, generarlos. La evaluación en el contexto de la universidad argentina puede y debe constituirse en una práctica instituyente. En las páginas que siguen revisaremos los

esfuerzos teóricos realizados para aprehender la especificidad organizacional de la universidad, para luego intentar bosquejar las perspectivas evaluativas que garanticen de manera más ajustada los objetivos del fortalecimiento democrático y el desarrollo disciplinario de las universidades.

### **Aspectos generales de la organización y el gobierno universitario: una semblanza del estado de la cuestión**

Proveer los elementos que permitan construir a la universidad como objeto de reflexión teórica supone reconocer la distancia que separa a este tipo de organización de otras como los organismos de administración estatal o las empresas industriales o comerciales. Como estas, la universidad tiene objetivos, un régimen de jerarquías, un sistema de obligaciones y derechos, un conjunto de reglas que orientan los procesos de tomas de decisiones y un cuerpo burocrático encargado de las funciones administrativas o comerciales. Victor Baldrige (1983) ha reseñado los aspectos que, sin embargo, permiten distinguirla. Estos serían los siguientes:

- a. Ambigüedad de los objetivos.
- b. Servicio centrado en la clientela.
- c. Tecnología problemática y difusa.
- d. Profesionalismo de sus cuadros.
- e. Vulnerabilidad ambiental.

Como resumen obtenemos la imagen de una así denominada “anarquía organizada”, producto paradójico de la disolución de los objetivos en la multiplicación de funciones; de la capacidad que las demandas introducidas por los sujetos que la universidad



procesa tienen para reorientar la toma de decisiones y el resultado de los procesos educativos; de la escasa formalización de los saberes que sostienen los procedimientos organizacionales; de la autonomía que demandan los profesionales que protagonizan la vida universitaria, divididos en sus lealtades y reticentes a todo control que no sea el de sus pares. Por otro lado, la universidad se encuentra en una situación intermedia entre la libertad organizacional de la empresa, que solo obedece el mandato impersonal del mercado, y la sujeción reglamentaria de la escuela. El resultado de sus procesos esporádicamente coincide con las expectativas a partir de las cuales los actores diseñan sus estrategias y surgen, en general, como producto de la negociación y el conflicto, como resultados no esperados.

Forzando esta formulación, los responsables de la organización parecen ser solo catalizadores o facilitadores de procesos cuyo elemento dinamizador los excede. No comandan, sino que negocian. No planifican, sino que adecuan recetas a la particularidad de una circunstancia determinada. Esta interpretación extremadamente “política” de la universidad en su dimensión organizacional será matizada por el autor en escritos posteriores. De cualquier modo, a los efectos de nuestra exposición el acento en el aspecto interactivo resulta sumamente sugerente, como luego tendremos oportunidad de explicitar.

Por otro lado, Karl Weick (1976) advierte que, a diferencia de la imagen que habitualmente circula respecto de la firmeza y duración de los vínculos que articulan los elementos de la organización universitaria (acaso reflejo del respeto que en toda sociedad inspiran las instituciones depositarias del saber consagrado), la propiedad que predomina en estos vínculos es la relativa elasticidad y articulación. Weick resume este dato en la fórmula “acoplamiento laxo”, queriendo resaltar con esta expresión la

importancia que adquiere para el análisis de la institución universitaria la influencia de las interacciones desarrolladas en espacios no regulados por imperativos de racionalidad instrumental. La influencia de los modelos organizacionales inspirados en una tal racionalidad deriva de la traslación de esquemas que se adecuan mejor a instituciones como la empresa o la burocracia estatal que, como hemos visto, son difícilmente asimilables a la configuración organizacional universitaria.

Por “acoplamiento laxo” Weick entiende al conjunto de elementos o ámbitos que, interdependientes unos de otros, mantienen, sin embargo, su identidad y cierta evidencia de su separación lógica y física, al mismo tiempo que su interacción es circunstancial y débil en sus efectos mutuos. Baste pensar en el funcionamiento de las “cátedras” o “facultades” en nuestro país, para ilustrar los alcances de una proposición como esta. Subyace a esta argumentación la posibilidad de disolución del vínculo, lo que permite visualizar con claridad el grado de institucionalización que las prácticas sociales pueden haber alcanzado en este espacio. Como en el caso de Baldrige (1983), en esta perspectiva la articulación entre los resultados de la acción y las intenciones, el acoplamiento entre medios y fines, revelan, en el espacio universitario, su carácter problemático y la dificultad de ser presentados como evidencias. Señala luego el autor algunas funciones y disfunciones potenciales de los sistemas débilmente acoplados, los cuales pueden ser útiles para marcar algunas características organizacionales de los sistemas universitarios, y del argentino en particular:

- a. El débil acoplamiento interno facilita la autonomía de los elementos componentes al tiempo que aumenta la sensibilidad

- de la organización respecto de las transformaciones producidas en el medio en que se desenvuelve. Esta sensibilidad de las partes permite una adaptación local que no repercute sobre el conjunto de la institución.
- b. La independencia relativa de los distintos ámbitos permite introducir innovaciones y cambios en determinados espacios sin que esto implique una modificación del conjunto de la organización. La adaptación localizada implica, en estos términos, también una baja propensión al cambio global, al mismo tiempo que una alta capacidad de sobrevivencia.
  - c. De la misma manera se puede afirmar que la crisis que afecta a alguna parte del sistema no tiene necesariamente que difundirse al resto. Vemos entonces que la escasa capacidad de difusión opera tanto en el sentido de la innovación y el cambio como en el de las tendencias destructivas y desestructurantes.
  - d. En un sistema débilmente acoplado la autonomía de los actores aumenta al tiempo que los resultados de las acciones se separan de las intenciones de los protagonistas. Los resultados son no esperados, distintos de las acciones que le dieron origen.
  - e. Uno de los elementos que hacen a los sistemas débilmente acoplados relativamente poco costosos en términos económicos es que no requieren de inversiones significativas en actividades de coordinación.

“Anarquía organizada”, “organización compleja”, “sistema débilmente acoplado”, esas y otras expresiones se han acuñado en el esfuerzo por aprehender la diferencia específica de las instituciones universitarias, que es también el esfuerzo por superar la esterilidad de los análisis tradicionales vinculados al esquema

racional-burocrático encarnado en el aparato gubernamental o la empresa capitalista. Tampoco parecerían útiles aquí los enfoques centrados en la acción racional o aquellos que pretenden explicar la acción por sus determinaciones. Si desplazamos la mirada de la dimensión organizacional al problema del gobierno, que es también el de las formas de generación y reproducción de la autoridad y del poder, observaremos que las estrategias de abordaje han experimentado una evolución similar.

Haremos solo una breve referencia a los distintos modelos para detenernos luego en el llamado “sistema político”, que es el que suponemos más adecuado a la modalidad de las prácticas institucionales que en nuestras universidades tienen lugar.

El modelo de la “burocracia académica” deviene de la formulación weberiana en la que el proceso de racionalización de la vida social va acompañado del desarrollo de organizaciones, cuyas características salientes son la claridad de objetivos realizados por funcionarios electivos que proveen un máximo de eficiencia a la organización en el marco de una jerarquía claramente definida. Esta idea de gobierno regido y ordenado por una idea de racionalidad, sostenida en la perennidad de las jerarquías y la estabilidad de los objetivos, no parece adecuarse, tal como lo hemos desarrollado, a la configuración que adquieren los regímenes de gobierno universitario. Tal lo señalado por Baldrige (1983), quien destaca la incapacidad del modelo racional burocrático para dar cuenta de los procesos involucrados en el gobierno universitario, sobre todo si estos son observados desde la perspectiva de la toma de decisiones.

El modelo burocrático, en primer lugar, apoya su potencial explicativo en los alcances del concepto de autoridad, de poder legítimo. En tanto las formas de ejercicio del poder y la influencia escapan de las determinaciones normativas y reglamentarias,

la fertilidad de estos enfoques se desvanece. En segundo lugar, los modelos burocráticos agotan su capacidad explicativa en la descripción de la estructura formal de la autoridad, en los recorridos ideales del poder en un determinado momento del tiempo. Los cambios registrados a lo largo del tiempo, y los procesos que escapan a las orientaciones de la acción previstas en el andamiaje normativo, están fuera de a su alcance. Finalmente, desde un punto de vista como el aquí referido, se explica cómo las políticas pueden ser implementadas o desarrolladas pero no cómo efectivamente se constituyen como proceso social.

Es así que el modelo racional predominante en los enfoques burocráticos fue reemplazado, para el caso de la universidad, por las teorías del “gobierno universitario colegiado” o “comunidad de sabios”. Estas teorías trocan el elemento jerárquico presente en el esquema burocrático por la idea de comunidad que, estiman, resulta más fiel a la ya citada “horizontalidad” propia de las instituciones universitarias. Este abordaje, en efecto, parece poder caracterizar mejor las interacciones entre individuos y grupos, en tanto permite vincular la diferenciación funcional establecida alrededor de especializaciones disciplinarias, con la dinámica fundamental de la construcción del orden a través del acuerdo y el consenso antes que el mandato: la autoridad se deriva aquí de la competencia técnico-académica del experto y no del rango del funcionario. En *Power and conflict in the University*, Baldrige (1971) propone un modelo de análisis que apela al concepto de “sistema político”, modelo que, centrado en la toma de decisiones, puede enriquecer el estudio de los mecanismos del gobierno universitario en nuestro país (por lo menos los que operan en períodos que, como el actual se caracterizan por la vigencia de los principios de autonomía y cogobierno). Afirma el autor en este trabajo que dado que la elaboración y formación de

políticas constituye el núcleo de la comprensión del proceso de toma de decisiones, se debe enfatizar el papel que la negociación y el conflicto juegan en relación con la participación de diversos grupos de interés. Las decisiones no son el producto de órdenes en el sentido de la perspectiva burocrática, tampoco del reconocimiento indiscutible de una autoridad respaldada en la competencia técnico-académica, sino, antes bien, el resultado no esperado de compromisos entre grupos que disputan el control de los recursos materiales y simbólicos que hacen a la reproducción del entramado de poder al interior de la institución. Por otro lado, a diferencia del papel que desempeñan los objetivos y metas de alcance general en otro tipo de organizaciones, aquí predomina la orientación particular en torno a intereses parciales, de modo que los resultados de la acción colectiva no son previsible a partir de la regulación normativa o la acción individual o grupal. El producto de los procesos consiste menos en la realización de un objetivo que en la consumación de un acuerdo; acuerdo que no puede concebirse sino como la realización parcial de las metas de cada uno de los sujetos en conflicto. Baldrige (1971) sintetiza los rasgos salientes del modelo de “sistema político” en los siguientes puntos. Primero, las fuerzas políticas de peso –grupos de interés, burócratas o individuos influyentes, subunidades organizacionales– promueven o incorporan algún problema y lo transforman en centro de atención de la comunidad académica. Segundo, se desarrollan conflictos en torno a la localización de la persona o el grupo encargado de tomar decisiones. Esta localización supone el reconocimiento de un derecho y orienta en alguna medida la dirección del resultado. Tercero, la forma que adquirirá definitivamente la decisión precede al momento en que la decisión tiene lugar. Cuatro, resulta más probable que los conflictos y luchas políticas tengan lugar cuando se trata de cuestiones

críticas y no en relación con cuestiones de rutina. Quinto, tomar una decisión requiere disponer de información pertinente respecto del problema de que se trata. Proveerse de esta información supone tejer una red de decisión, involucrando necesariamente a otros actores, en el proceso decisorio. Sexto, la toma de la decisión no resuelve definitivamente la conflictividad de la relación. Nuevos intereses pueden incorporarse aún en la implementación. Y, finalmente, resulta difícil establecer un “momento” de decisión puesto que los “procesos políticos en medios complejos” tienen la capacidad de deshacer o trastocar los acuerdos que han sido producidos o, aun cuando tales cosas no ocurrieran, habilitan proveer más de un sentido a la interpretación del resultado alcanzado.

Creemos que el modelo anterior puede ser un modo más plausible de comprender y manejar la complejidad que rodea al proceso decisorio dentro de un sistema débilmente coordinado y especialmente fragmentado como el nuestro. A la fragmentación se le agrega la influencia de consideraciones político-partidarias y de grupos de interés no institucionales en la elaboración de las estrategias de gobierno de la universidad. Las decisiones resultan así, en muchos, en casos una frágil combinación de intereses estamentales y proyectos de alcance extrainstitucional. Se comprende entonces que la relativa originalidad que presenta este tipo de acuerdos respecto de toda previsión instrumental o específicamente académica nos incline a rescatar la pertinencia de las teorías focalizadas en el conflicto.

Por otro lado, en la tradición de estudios universitarios latinoamericanos destacan las perspectivas que acentúan la influencia de los factores externos en el desarrollo de la universidad. En polémica con esta tradición, Cox y Courard (1989) han analizado las modalidades de la construcción del poder en la universidad

chilena privilegiando los procesos y elementos intrainstitucionales. Siguiendo los desarrollos conceptuales de Burton Clark, tratan de detectar los núcleos en los que se concentran los procesos de trabajo y poder. Esta detección les permite reconocer la particular estructuración de las relaciones y arreglos de poder y autoridad que caracterizan a la universidad su singularidad institucional. Dicha estructuración está determinada por el carácter de la materia prima sobre la que se edifican las prácticas académicas: el conocimiento. Este, por un lado, es especializado, permanente generador de espacios de autonomía; por otro lado, no conoce límites que predeterminen los alcances de su desarrollo potencial. La imagen de un sistema así constituido destaca el mayor peso relativo de su base donde los docentes, a partir de sus espacios de acción (cátedras, departamentos, institutos, escuelas) se constituyen en agentes centrales en la configuración y construcción del poder y legitimidad institucional. Se conforman, de este modo, en los sistemas de base pesada, fuerzas que tienden a la descentralización y desconcentración del poder. Fuerzas centrífugas, que parecen favorecer el aislamiento y la débil articulación entre las partes y el todo. Contrarrestan estas tendencias las fuerzas que derivan de la conducción institucional. Resulta entonces un entramado teórico que es cruce del “modelo colegiado” en la dimensión horizontal (en el que predominarían los acuerdos consensuados entre pares) y el esquema burocrático en la vertical (en el que la norma, el cargo y la jerarquía desempeñan el papel central). Los autores agregan a estos el “modelo personal”, encarnado la figura del “regente” y del “político”, cuya función se define en este caso fundamental en la relación con el afuera de la institución, en especial con el Estado. Cabe señalar que en este modelo la disciplina, como paquete de conocimiento y sus portadores, tiene un peso significativo en tanto estructuradora de los



modelos de consagración de prestigio y poder. Esto obliga a enfocarse el análisis de la institución universitaria desde una perspectiva que considere “el efecto disciplinario” en la construcción del poder y la autoridad. ¿Qué herramientas conceptuales utilizamos para pensar la universidad?

Hemos señalado la incidencia fuerte de la política, en su conformación partidaria, y en nuestro contexto. Esta influencia se verifica tanto en la implementación “vertical” de políticas, como en la construcción “horizontal” de agrupamientos y consensos. Allí donde los desarrollos disciplinarios no hayan permitido consolidar patrones de prestigio y consagración académicos, la incidencia de lo institucional-burocrático aumenta a la par de la influencia de factores externos. En un contexto de autonomía institucional, libertad de cátedra y democracia política, la universidad se acerca por esto más al modelo de “sistema político” que al de coordinación de pares o al burocrático.

En un modelo centrado en el conflicto la previsibilidad de los resultados es reemplazada por una causación relativamente indeterminada o, simplemente, por una solución a la mano circunstancialmente apta. Debemos decir, sin embargo, que la salud de una institución universitaria no depende de la posibilidad de suprimir estos modos de interacción y resolución de conflictos (modos relativamente estructurales, como hemos visto, para el caso de las universidades). Antes bien, pareciera que los peores momentos de la universidad argentina coinciden con períodos en los que una o todas estas características fueron radicalmente desterradas. Al contrario, se trata de alcanzar un equilibrio entre los distintos factores de carácter institucional, académico, político, disciplinario, etc. El problema radica en que este equilibrio no resulta de la mera yuxtaposición, tal lo que ocurre en la actualidad, sino de una hegemonía de las orientaciones y valores

centrados en la institución. La eficacia instituyente, que un tal equilibrio puede alcanzar, deriva de la posibilidad de constituirse como referente de orientación de las prácticas de los actores. La evaluación, instalada en las estrategias de los actores, puede proveer a la realización de ese objetivo. En este sentido Lindblom (1980) señalaba que, en la medida en que cada actor introduce información y capacidades reflexivas en la búsqueda de la persuasión y el consenso requeridos en contextos pluralmente organizados, se abren posibilidades de elevar la productividad social e intelectual del conjunto. El problema radica en constituir a la información y el análisis, derivados de la actividad reflexiva implicada en el proceso de evaluación, en insumos de las decisiones universitarias. La elucidación de tal problema requiere de una referencia específica a la actualidad de la organización y el gobierno universitario en nuestro país.

### **Nuestro contexto: autoevaluación y autonomía vs. control burocrático**

Los modelos de coordinación desarrollados por Burton Clark (1983) sobre la base del tipo de autoridad prevaleciente en una configuración universitaria particular (profesores, burocracia interna y externa, los políticos, los patronatos, etc.) permite ubicar el poder y comparar sistemas universitarios. El trabajo del autor enfatiza el carácter fuertemente colegiado que se asienta en la base disciplinaria del sistema y la institución, este es el elemento que dinamiza al sistema a través de la permanente división del trabajo que se origina por la especialización continua del conocimiento. Por otro lado, las fuerzas del orden están representadas por la burocracia institucional, lo que desencadena en las universidades un permanente proceso de orden y desorden que es la

base del crecimiento de las universidades. Aunque no puedan derivarse de estos análisis modelos de gobierno y toma de decisiones concretos, constituyen un aporte interesante para describir al sistema desde la perspectiva organizacional y su respectiva distribución del poder.

Remitiéndonos al esquema dicotómico de coordinación burocracia-mercado como formas de coordinación sistémicas cabe pensar que el sistema universitario argentino en su evolución ha variado de manera afín a los extremos. En este sentido, podríamos decir que el entramado universitario argentino se ha expresado a través del “modelo burocrático autoritario” durante los regímenes militares y el modelo de “mercado virtual” en el presente. Es necesario señalar que este mercado es solo potencial en la medida en que la competencia (estudiantes, docentes, instituciones) no se hace manifiesta ni explícita y está, al mismo tiempo, morigerada o mediatizada por fenómenos de segmentación. Como señalábamos, es evidente que todos estos aspectos no se manifiestan de manera abierta y efectiva en nuestro país, aunque existen fuertes elementos estructurales como para pensar que el sistema de educación superior marcha en esta dirección. Los elementos que motorizan esta tendencia se originan en la tradición de autonomía respecto de la regulación estatal de la universidad argentina y el creciente número de instituciones públicas y privadas que comienzan por disputar segmentos de la clientela estudiantil. Por otro lado, la vigencia del régimen democrático fortalece los procesos de autonomización, creciente acumulación del poder en la base del sistema y complejización en los procesos de toma de decisiones. La gran pregunta que deberán responder las universidades públicas tiene que ver con estas tendencias estructurales que la obligarán indefectiblemente a construir un perfil institucional y toma de decisiones más nítido. En este

contexto, la autoconciencia institucional parecería constituirse en un imperativo que, aunque no asumido totalmente por los actores, es impuesto por la división del trabajo que se desarrolla en el entramado de la actual configuración universitaria.

En cuanto a las instituciones universitarias argentinas (durante la vigencia del régimen tripartito de representación) se hace difícil caracterizarlas según un modelo constituido a partir de un tipo de autoridad predominante en las distintas instituciones. La estructuración y delimitación del poder y la autoridad en ellas depende en gran medida de elementos como los siguientes:

- a. Institucionales: tradición de la institución, entrelazamiento con factores regionales de poder, distribución del poder disciplinario, etc.
- b. Las modalidades concretas y particulares de los Estatutos.
- c. El tipo de liderazgo vinculado a factores carismáticos instituidos a partir del proceso de normalización que se inicia en 1984.
- d. El equilibrio relativo entre el sistema de normas y reglas que impone el paradigma disciplinario y el sistema de valores extraacadémicos predominantes en cada establecimiento o disciplina.
- e. La dinámica entre la madurez y consistencia de las normas y reglas disciplinarias y el proceso de absorción y control de la masificación, etc.

Aunque se podrían enumerar otros aspectos que hacen a lo organizacional y a la distribución de la autoridad prevaeciente en cada establecimiento, en términos generales, es factible pensar que se acrecientan, en cuanto al modo de gobierno, aquellas características que han servido para ejemplificar los conceptos que

dan cuenta de la universidad como una “anarquía organizada”, “sistema político” o “acoplamiento laxo”. En el sistema argentino se acentúa, evidentemente, todo aquello que caracteriza en el mundo al gobierno y la institución universitaria como un “sistema de base pesada”. En nuestro caso, esto se complica cuando nos orientamos a observar el sistema de toma de decisiones prevaleciente por el fenómeno que en la psicología social de las instituciones ha sido denominado como “atravesamiento”, originado este en distintos ordenamientos del entorno. Aquí es necesario recalcar nuevamente el peso diferencial que imponen a la reflexión las distintas configuraciones disciplinarias y sus particulares formas de autocontención o heteronomía en términos de valores, reglas y distribución del poder.

Con relación a la temática que nos ocupa que es la de evaluación y gobierno, habría que incluir las cuestiones concernientes a los mecanismos de toma de decisión en esta particularmente compleja organización-institución que es la universidad. En nuestro país esta entidad podría ser pensada en términos de las categorías utilizadas por algunos teóricos (Cohen y March y Van der Graaf), como oscilando (según institución y disciplina) entre el modelo de “regateo ideológico” que supone la existencia de una negociación entre grupos con objetivos institucionales y la “anarquía organizada” que parte de la inexistencia de estos fines en la formulación y negociación de políticas.

Cabría pensar si un proceso evaluador que no se base en el modelo de racionalidad a posteriori que caracteriza a las universidades, sino en un modelo de racionalidad a priori o modelo sinóptico o de intelección burocrática, puede o no favorecer el surgimiento y desarrollo de nuevos procesos de “atravesamiento” que promuevan el debilitamiento de las lógicas internas en favor de los objetivos externos a la institución o las disciplinas.

En términos generales cabría esbozar el siguiente marco en el que se instalarán algunos adelantos y estrategias del Estado evaluador en construcción:

- a. La división de funciones que promueve el crecimiento y complejización del sistema (niveles y unidades académicas) se manifiesta no solo hacia adentro de cada institución sino también como potencial diferenciación entre ellas. Lo anterior está determinado, en primer lugar, por la coacción que impone a cada institución el acrecentamiento de unidades competitivas en campos adyacentes al de su propia especialidad. De esta dinámica se desprenderá seguramente la necesidad de desarrollar una dinámica interna a los propios establecimientos, orientada a estructurar mecanismos más eficientes de decisión como de auscultación de su realidad interna y externa, con el objetivo de elevar su autoconciencia organizacional e identidad institucional.
- b. La configuración que el actual sistema universitario expresa es la cristalización de su expansión y complejización en las décadas anteriores. De aquí, se derivará necesariamente un proceso creciente de jerarquización (implícita o explícita) producto de la competencia en torno a recursos materiales y simbólicos.
- c. Por otro lado no parecería que bajo el actual marco jurídico pueda constituirse un polo dinamizador del conjunto del sistema (incluido el Estado) que permita romper la situación de empate suma cero en el que se encuentra actualmente el sistema universitario argentino. Sin sujetos con proyecto histórico y actores legítimos en términos institucionales, se corre el riesgo de que la universidad no pueda proyectarse al futuro

- como una institución portadora de valores universales, tanto en lo que atañe a la distribución del conocimiento como en lo que se refiere a la problemática de la equidad social.
- d. Un elemento que se agrega al empate defensivo (en el que ningún actor tiene hegemonía), observable en el sistema universitario y que incide sobre los procesos de innovación, es producto de la combinación del peso de la tradición (en términos de estructuras y orientación de los actores) universitaria, particularmente precoz en su desarrollo histórico, con el hecho de que su expansión se haya realizado bajo condiciones de congelamiento político y cultural. En estos aspectos, la experiencia argentina difiere de manera fundamental con la experiencia brasileña en la que el autoritarismo político no impidió desarrollar una profunda transformación universitaria.
  - e. La organización universitaria se caracteriza por el aislamiento de sus partículas elementales. Se ha hablado del “acoplamiento laxo” de sus unidades elementales, del que se desprenden importantes efectos en los mecanismos de difusión de las innovaciones y por lo tanto de lo esperable en términos de la generalización de las innovaciones. Obviamente, esta restricción a la difusión de los efectos innovadores tiene lugar también en aquellos casos que pueden ser considerados nocivos para una unidad organizacional determinada.
  - f. De lo anterior parecería desprenderse la necesidad de promover a la evaluación como una actividad libre que tienda a generalizarse por la vía del conflicto, que es el motor de la lógica prevaleciente en toda organización compleja. Por esta vía, que solo puede promoverse a través de actores legítimos, se podría pensar en lograr aquello que parecerían ser los efectos más pertinentes de la evaluación: la reducción del

conflicto y la complacencia. Sin embargo, para que la conflictividad se reduzca o alcance niveles más productivos o pertinentes a la institución se hace necesario internalizar la orientación de los actores así como las reglas y recursos de los que son portadores y no promover el surgimiento de nuevos actores heterocentros. Estos más que articular lo fragmentado a través del conflicto producen polarizaciones y favorecen con su intervención la resistencia al cambio.

- g. La evaluación generada desde el modelo de Estado evaluador es generalmente concebida como un instrumento de medición y comparabilidad. Este efecto que es el máspreciado por los evaluadores de las burocracias es precisamente el que está más lejos de la lógica que guía la reproducción de la universidad y el conocimiento y aún de los mismos organismos públicos.

Para que la evaluación adquiera una nueva perspectiva en la universidad deberá ser asumida por actores que estén legitimados académica e institucionalmente para invertir su capital simbólico en este proceso. A la vía anterior se pueden plantear posiblemente las alternativas del autoritarismo o la penetración negociada. Esta última es la que parece desarrollarse actualmente, impulsada desde un Estado para el cual la evaluación se constituye en un modo de control que le permite desprenderse de la necesidad de construir un horizonte, para dedicarse a establecer las reglas del juego. Reglas del juego que, por otro lado, no parecerían tener como clientes a aquellos que se inscriben en el campo de la ciencia y la cultura.

En este sentido, podríamos imaginar tres alternativas: 1) que el efecto de la evaluación sea simbólico, es decir que sea el eufemismo de una racionalidad creciente como lo fue en gran medida



la planificación de los recursos humanos; 2) que subordine lógicas ya iniciadas de evaluación y fortalecimiento disciplinario en aras de un reconocimiento externo atado a premios y castigos; y, 3) que fortalezca los aspectos institucionales y la autonomía disciplinaria, prerequisite esta última de la expansión del conocimiento como bien señala Burton Clark (1983).

En este contexto, se hace necesario afirmar que no se plantea aquí una negación del valor de los procesos de evaluación. La cuestión fundamental lo constituye el convencimiento de que la temática de la evaluación, de la gestión, del gobierno, de los programas, de la institución, de los órganos académicos como los institutos, cátedras, departamentos, etc., tiene fuertes vinculaciones con la cultura global así como con expresiones de las dimensiones particulares de la cultura, tradición y organización universitaria. En realidad, como en todo proceso de innovación este solo puede ser impulsado por grupos de interés capaces de construir liderazgos consensuados en el sistema.

El problema de la universidad, percibida desde su propia historicidad y autonomía, es el de su capacidad para detectar cuáles son las fuerzas que pueden profundizar la autonomía de la ciencia y la cultura en términos de una racionalidad más adecuada a las nuevas condiciones estructurales predominantes en la configuración universitaria y societal contemporáneas. Reconsiderar los procesos de evaluación ya existentes en las universidades y su adaptación a las nuevas necesidades, que la nueva configuración universitaria y el desarrollo del Estado evaluador le imponen a cada una de las instituciones de educación superior, supone concebir a la evaluación como política. Desde la perspectiva pluralista y negociada de la universidad que hemos resaltado (como modelo de pluralismo cohesivo frente a la fragmentación producto de la intervención antiinstituyente de fuerzas externas de

todo tipo) cabe reconocer el carácter político (como negociado) de los procesos universitarios. Pero también de la necesidad imprescindible de fundar estos procesos en una lógica basada en su pertinencia respecto del estilo organizacional y disciplinario de la universidad. También en la necesidad de acrecentar la transparencia de los procesos sociales que ocurren en las universidades.

Si la evaluación ha de enriquecer la vida universitaria bajo las condiciones de autonomía, ha de partir de su inserción en las tradiciones evaluativas existentes como modalidades comunes y particulares de las disciplinas y áreas de conocimiento. Solo así es posible pensar en resultados cuyas características podrán ser observables, en lo fundamental, a nivel agregado. Es decir, como producto no previsto por la capacidad de intelección particular de ninguno de los agentes del entramado universitario. En realidad, la productividad del período más rico de la historia universitaria argentina no hubiese sido posible de medir o comparar, o incluso de prever, en aquella particular coyuntura histórica. La pluralidad, dispersión y autocontención de los distintos campos del conocimiento hacían y hacen difícil establecer una productividad que, en realidad, descansa en una libertad institucional cuya productividad depende de la capacidad de retraducir en términos de su propia energía los intereses y conflictos que incorpora de la sociedad. Posiblemente, el gran dilema de la universidad argentina actual es el de cómo construir los mecanismos que le permitan distanciarse, al mismo tiempo que incorporar los requerimientos, de la sociedad. Si la universidad no encuentra el modo de implicarse en el devenir de la actual realidad nacional, al mismo tiempo que se distancia para comprender lo que allí sucede, contribuirá a desarrollar un “doble vínculo” tal, que las amenazas que se ciernen desde el Estado solo sirvan para ser transformadas en una autojustificación pasiva. Lo cual

obviamente contribuirá a su vez a redoblar la capacidad de iniciativa del Estado evaluador.

### **Reducción del conflicto y la complacencia como efecto de una evaluación no centrada en el control**

No quisiéramos proveer aquí de una clasificación de los distintos tipos posibles de evaluación. Se trata de precisar la relación de los instrumentos a tal efecto elaborados, con el contexto político institucional en el cual han de insertarse. Pensamos más bien en cuáles son las condiciones en las que la evaluación se puede constituir en una instancia eficaz y provechosa. Si el sistema universitario es también un campo de disputa en torno a valores e intereses, es necesario construir procedimientos de evaluación que sirvan como ordenadores y referentes de esa disputa, como ejes de la resolución de conflictos, como horizonte para la construcción de consensos. Para que la innovación sea eficaz debe incluirse en la dinámica propia de esta institución transformando su sentido y dirección.

Hemos observado las limitaciones que impone la evaluación a la ambigüedad de los objetivos de las universidades, y la debilidad de los procesos centrados en la relación medios-fines que caracterizan a la acción racional sobre los que se basan los modelos evaluativos.

Lo anterior ha dado lugar a la elaboración de otros modelos que intentan superar las limitaciones que impone la universidad como objeto analítico: a) el modelo de sistemas; b) el modelo orientado a procesos; y, c) el modelo central en la organización.

Otro de los problemas a tener en cuenta en la evaluación es el de los criterios utilizados. No hay que olvidar que estos dependen

de los intereses y el punto de vista de los actores, que generalmente se refieren a algunas de las siguientes opciones:

- a. Nivel de análisis: el sistema universitario, la institución particular, la unidad académica, los actores individuales.
- b. El tipo de información a utilizar: cualitativa o cuantitativa.
- c. Universalismo vs. particularismo de la evaluación: se pregunta si los criterios deben confeccionarse sobre la base de las particularidades de una institución o desde la perspectiva de los elementos comunes a diversas instituciones.
- d. El carácter normativo o descriptivo: este aspecto está vinculado al grado de orientación en el cambio institucional que se pretende desde la evaluación.
- e. Carácter dinámico-estático: interesa enfatizar las perspectivas longitudinales que dan cuenta de la construcción de los fenómenos, o se trata de recabar información transversal a través de indicadores estáticos.

En relación con la iniciación de un proceso de evaluación habría que considerar, además, algunas cuestiones: un ejemplo interesante de proponer mecanismos de evaluación que respete la historicidad y racionalidad de los ámbitos de aplicación es la vinculada al “Estado de 8 años”, promovido por la Asociación de Educación Progresiva de los Estados Unidos en 1933, dirigido “aparentemente” a introducir las prácticas de evaluación entre los maestros. El estudio tuvo, en realidad, como objetivo, producir un “efecto placebo” con el cual se buscaba solamente aumentar la visibilidad y compromiso de los agentes con su propia práctica e institución. Es decir, no pretendían comparar instituciones según un dispositivo “científico” sino dinamizar una realidad social. Esto parecería ser adecuado no solo a la reproducción de

los campos educativos en general sino en particular a la universidad, cuya capacidad de autonomía es especialmente grande en comparación con los otros niveles del sistema educativo. Es precisamente la distancia, que la universidad como organización compleja mantiene respecto de modelos educativos centrados en la dominación burocrática, lo que la hace particularmente resistente a una comparabilidad centrada en la medición. Desde una perspectiva orientada al compromiso con la desregulación y al descompromiso con los procesos y los proyectos, como lo plantea el Estado evaluador, parece difícil pensar en un sistema universitario y científico que se despliegue y desarrolle más allá de la reproducción de una formación profesionalizante en la que la eficiencia coincidirá con una concepción de los resultados como lo inmediatamente medible y comparable.

Sin embargo, el peligro mayor es el de que se estructure en el sistema un entramado de relaciones y prioridades, cuyo valor en juego lo constituya el pertenecer u ocupar determinado lugar en el campo en formación de la evaluación. Esta nueva configuración tendiente a reemplazar al antiguo campo de los planificadores contiene potencialmente el peligro de imponer (vía premios y castigos) una perspectiva que no se condiga con las características del campo, fortaleciendo a poderes burocráticos siempre dispuestos a apelar al efecto mágico del número y su capacidad de aparecer como verdad. En términos de lo que como especialidad se denomina “evaluación de políticas” este no deja de ser (por estar en proceso de construcción) un campo interesante de indagación. Por lo menos se puede reconocer el inicio del proceso de construcción de la agenda.

### ***La autoevaluación como estrategia centrada en la base***

En este contexto el proceso de evaluación de una organización compleja podría plantearse el siguiente objetivo inicial: la autoevaluación centrada en el mejoramiento y el desarrollo institucional. Al respecto Lafourcade (1991) señala: “la posible inclusión de alguna modalidad de evaluación institucional en las unidades existentes exige un debate previo a cualquier acción metodológica que en tal sentido se proponga, a fin de esclarecer sus propósitos y el carácter de las prácticas que se establezcan”. Agrega Lafourcade que este primer paso inevitable se puede dar solo si la comunidad universitaria o sus principales actores comprenden la dimensión de la problemática más global en el que se entrecruzan el nivel económico, político y educativo con el de las particularidades y especificidades de su propia institución.

La posibilidad de asumir como necesaria e imprescindible la autoevaluación pasa por la comprensión profunda de la dramaticidad implicada en las nuevas articulaciones que se están desarrollando entre sociedad, Estado y universidad. Con lo cual se apunta a resaltar el papel que la evaluación desempeña en la construcción de actores y en el rol que esta juega en la posibilidad de adecuación a un entorno cada vez menos sujeto a la previsibilidad. También se pueden extraer del párrafo algunas conclusiones que se vinculan a la imprescindibilidad: una necesidad percibida que constituya la base del consenso y de la posibilidad de implementar una evaluación no formal o atendida a valores externos. Lo anterior es congruente también con el denominado aplanamiento de las organizaciones y la necesidad de generalizar los procesos de aprendizaje y conocimiento de manera de favorecer el autoaprendizaje organizacional. Solo bajo condiciones

epistemológicamente excepcionales cabe pensar que esto se logra mediante la presión simbólica y material externa.

Nuestro argumento no se apoya en la posibilidad de que la evaluación realice las promesas que hasta ahora solo ha formulado. Más bien quisiéramos apoyarnos en los efectos no esperados de este tipo de prácticas, partiendo de lo expuesto anteriormente en relación con la debilidad de los objetivos institucionales y el carácter fragmentario de la organización universitaria, la evaluación como mecanismo de resolución de conflictos y como forma de reducción de la autocomplacencia, lo que no se condice con los objetivos de comparabilidad del Estado evaluador.

En el primer caso, la evaluación amplía las posibilidades de negociación, al tiempo que incorpora nueva información al sistema. Respecto del segundo, la consideración de los argumentos que sostienen, al contrario del expuesto por nosotros, la conformidad con el *statu quo* como consecuencia de los procesos centrados en la interacción, nos pone en situación de precisar los alcances de nuestra afirmación. Hemos expuesto ya la capacidad de la evaluación como mecanismo de reflexión y aumento de la conciencia de los actores respecto de la orientación de sus prácticas y su posición en el sistema. Aun cuando la racionalidad de la interacción frente a la del planeamiento puede favorecer la conformidad con un particular estado de cosas, la potencialidad de la contribución que nos interesa destacar es la que tiene incidencia en las decisiones adoptadas en organizaciones complejas cuya estructura de autoridad se fundamenta en procesos democráticos. En este sentido, cabe recordar lo que Lindblom (1980) señalaba respecto del planeamiento estratégico en contextos pluralistas. El autor postula el planeamiento estratégico como un proceso incremental centrado en la interacción. Recomendaba, para su efectividad, los siguientes criterios, que pueden

trasladarse a la caracterización del proceso de evaluación que deseamos proponer:

- a. Limitar el análisis a alternativas de política no muy alejadas de las existentes. Esto permitiría centrar la discusión en torno a cursos de acción relativamente familiares, sobre cuyo derrotero probable la evidencia empírica brinda suficientes elementos para imaginar.
- b. Convertir el problema en una secuencia de problemas de menor alcance. Esta táctica reduce la complejidad del problema a abordar, aprovechando las ventajas de la retroalimentación y la corrección sucesiva.
- c. Despejar los objetivos y valores en conexión con la investigación. Esto permitiría desplazarse del terreno de la polémica abstracta en torno a valores y metas hacia la discusión focalizada en las alternativas concretas de política.

No cabe duda de que Lindblom (1980) se sitúa en un reconocimiento conservador de lo existente, que puede calificarse, con más benevolencia, como pragmático. Las peculiaridades del caso que queremos analizar nos permiten, sin embargo, reconocer las virtudes de un planteo que, en tanto desata una perspectiva interaccionista e incremental, permite formular alternativas viables para una organización con un fuerte predominio de las dinámicas “horizontales” negociadas y una escasa permeabilidad al control burocrático, en la que todo intento de introducir innovaciones por fuera de la presencia dinámica y conflictiva de los actores termina en el fracaso, o en una evaluación simulada entre agentes externos e internos, cuyos efectos perversos sobre las solidaridades internas a las disciplinas y la producción de conocimiento sustantivo pueden ser aún más dramáticos. Algunas de



estas consecuencias sobre la banalización del concepto de productividad, reducida al número de publicaciones, comienzan a ser reflexionadas en la experiencia desarrollada en México.

Como señala Hebe Vesurri (1991) “predomina hoy la evaluación burocrática, externa o interna que se dirige a satisfacer un requerimiento formal que persiste mucho tiempo después que la intención original del requisito perdió sentido o fue olvidado por los incumbentes actuales de la tarea”. Como señala la misma autora, si lo que interesa es fortalecer a las universidades como instituciones autónomas se plantea la necesidad de fortalecer su autoconocimiento a través del monitoreo interno, desarrollar un perfil propio, así como implementar investigaciones en torno a la propia práctica institucional.

Con relación a lo anterior, se hace necesario saber para qué se evalúa y quién evalúa. Esto es central por cuanto la construcción de consensos en la universidad tiene más importancia en el desarrollo interno que el control vertical. Esto implica que toda estrategia de transformación deberá centrarse en la posibilidad de orientar la acción y elevar las estrategias de lucha de los propios actores del sistema.

Nos quedaría aún preguntarnos si el impulso movilizador de la transformación universitaria puede ser generado al interior del sistema o si, por el contrario, debemos esperar que lo estimule el juego de presiones ejercidas desde el Estado. En este sentido, brinda la oportunidad de repensar los axiomas de una supuesta centralidad de la institución, generados en épocas anteriores pero que aún forman parte de nuestros presupuestos. Gran parte de las resistencias al cambio se sostienen en esta certeza que revela, cada vez más, su carácter ilusorio. Es desde esta autoconciencia, que creemos todavía pensable la posibilidad de un cambio endógeno.

## **La implantación del Estado evaluador**

La temática de la evaluación de las instituciones universitarias se fue imponiendo lentamente hasta convertirse hoy en una cuestión central para las distintas instituciones. Como otras cuestiones que hacen a la vida nacional, la temática de la evaluación no deviene –lamentablemente– de un impulso endógeno centrado en la necesidad de fortalecer a las instituciones universitarias, sino que se liga a una política general centrada en la contención del gasto social. En lugar de haberse desarrollado como necesidad desde abajo hacia arriba, la cuestión de la evaluación aparece como necesidad de afrontar las nuevas relaciones que han de desprenderse del surgimiento de un Estado evaluador, cuyo perfil en el ámbito de la educación terciaria ya comienza a delinearse y cuyas características no serán demasiado diferentes a los modelos vigentes en otras sociedades. Estas han sido delineadas por José Joaquín Brunner (1991), desde el supuesto de la capacidad integradora del modelo neoconservador vigente. Para el autor, el pasaje de economías centradas en la explotación de recursos naturales con ventajas comparativas a un sistema abierto en el que la ciencia y los recursos humanos han de jugar un rol fundamental en la construcción de ventajas competitivas requiere de una modificación de la tradicional relación de la universidad con el Estado, la sociedad y la industria (luego veremos algunos malentendidos respecto de este punto).

En síntesis, Brunner (1991) plantea los siguientes argumentos con relación a la necesidad de un Estado evaluador que permita superar la tradicional fluctuación entre control autoritario y relación benevolente con base en la cual se ha desarrollado la vida universitaria:

- a. No hay otra manera de justificar el gasto público que no sea mediante la introducción de una mayor responsabilidad institucional y la difusión de una conciencia que valore los costos y beneficios de dicho gasto.
- b. Las universidades deben volverse más emprendedoras, lo que no significa reducir las a empresas en detrimento de su función académica.
- c. La universidad debe abrirse a su entorno y buscar fuentes alternativas de recursos, compitiendo en algunos campos, coordinándose en otros, de modo de salir fuera de la esfera protegida del Estado benevolente.
- d. El Estado debería tener un papel más activo en la sensibilización de las instituciones, en relación con la necesidad de elevar la calidad y el rendimiento de la enseñanza superior.
- e. La necesidad de resolver los problemas de la masividad elevando la calidad de la enseñanza también es un problema de equidad social.
- f. El rendimiento de las universidades debe vincularse a la evaluación de su desempeño por los organismos públicos, y estar acompañado de procesos de autoevaluación por parte de las propias instituciones.
- g. Deberá ir surgiendo una nueva capacidad del Estado para orientar al Sistema de Educación Superior desde la distancia, sin interferir pesada y burocráticamente en sus procesos internos y en su movimiento de adaptación al medio. Esto se podrá hacer mediante acciones de “monitoreo” de su desarrollo, del uso de incentivos financieros, la estipulación de metas y contratos de trabajo, etc.

Señala Brunner (1991) que las antiguas formas de participación y los viejos compromisos políticos no tienen posibilidades de

orientar a la universidad del futuro. Independientemente de la validez o no de estos planteos que ya están en parte implementándose en nuestro país, y que posiblemente adquieran estatuto legal, queda pendiente la temática del universalismo o particularismo de las instituciones de nivel superior, el papel del tiempo diferencial entre las universidades y la actividad productiva, el impacto desarticulador que puede tener la articulación con la empresa cuando no se reconocen los estilos organizacionales de las universidades, el supuesto de una racionalidad localizable en un centro, etc.

Falta en estos análisis también la necesaria distinción entre el tiempo y las necesidades de la ciencia básica y la aplicada o el impacto diferencial que la lógica de la contratación puede tener sobre las distintas disciplinas. Así, se ha señalado en otro lugar:

Algunas universidades se han visto obligadas a conseguir sus propios recursos con suerte desigual. Es obvio que las disciplinas “puras” o “especulativas” no están en las mejores condiciones para encontrar un cliente extrauniversitario dispuesto a pagar por sus servicios [...]. Este tipo de vinculaciones diferenciales redefine las relaciones de poder en el interior de los departamentos y facultades universitarias. A menudo se producen y refuerzan relaciones asimétricas entre grupos de docentes e investigadores “ricos”, con capacidad de financiamiento autónomo, y sus colegas “pobres”, que solo cuentan con los recursos normales y tendencialmente crecientes de la institución académica. (Krotsch y Tenti, 1991, p. 79)

Esta situación ha afectado seriamente el desarrollo de las ciencias sociales en Europa y en Inglaterra, en particular donde el

desarrollo del Estado evaluador impuso restricciones matriculares a esta área disciplinaria.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que este no es un planteo coyuntural vinculado solo a dificultades financieras, sino que implica también una modificación de las orientaciones y cultura de los individuos. Las reformas se fundamentan en torno a una “ética de la competencia” fundada en intereses particularistas. Por otro lado, se puede observar que a diferencia del control centrado en el planeamiento, la evaluación se plantea objetivos amplios, desde los que diferencia la evaluación estratégica de la evaluación de rutina, aunque cabe pensar que dado el carácter coyuntural y exógeno que tienen las políticas globales en nuestro país la evaluación estratégica en el campo de la educación superior no irá más allá de formulaciones generales, sin consistencia interna. Por otro lado, la evaluación se propone una práctica evaluadora “a posteriori”, que no interviene en los procesos, que pretende establecer el cumplimiento de metas mediante la certificación de productos. La concentración en la salida del sistema implica enfatizar la soberanía del mercado por sobre los criterios más universales prevalecientes en el planeamiento tradicional, el cual por otro lado había tenido graves problemas en la implementación de las prácticas.

De cualquier manera es necesario retener aquí la centralidad que ha de adquirir la institución universitaria y el gobierno de la misma. Esto no deviene solo de la emergencia de un Estado evaluador sino que estaba presente, como lo señalábamos al principio, en la diversidad y magnitud que adquirió el sistema de educación superior en el país. En este sentido lo preocupante no es tanto el surgimiento de mecanismos de coordinación y acumulación de poder burocrático, sino la falencia del sistema en desarrollar mecanismos autónomos de coordinación e innovación,

durante la vigencia del Estado benevolente que se desarrolló a partir de 1983. Al respecto, aunque parezca un poco tarde, cabe citar a un experto español:

En relación con los procedimientos la alternativa actual es inequívoca, o se plantean los procesos desde la autoevaluación o realmente condenamos al fracaso cuantas estrategias se elaboren al respecto. Todas las discusiones en relación con los instrumentos y medios a utilizar en la evaluación tienden hacia las mismas conclusiones: aunque los sistemas de evaluación basados en indicadores objetivos pueden mejorar el diálogo entre el gobierno y las universidades, y el sistema de expertos se considera apropiado para efectuar una valoración contextualizada de los centros, ambos procedimientos resultan inoperantes para transformar la organización institucional. Cada vez es más necesaria la autoevaluación como estrategia de cambio, parece que no hay elección, o asumimos la autoevaluación institucional o los políticos efectuarán los cambios por nosotros. (De Miguel Díaz, 1991).

En nuestro caso el problema no reside en la existencia o no de una evaluación externa, de hecho esta ya comienza a implementarse, sino en la posibilidad de establecer una relación perversa con los requerimientos externos, en la que se pierdan de vista las auténticas necesidades de desarrollo interno de nuestras universidades públicas. Este solo podrá realizarse promoviendo el carácter instituyente de la conflictividad natural de toda institución productora de conocimiento. El promover un sistema de premios y castigos, si esto interesa al desarrollo de la ciencia y la cultura, está vinculado a los paradigmas existentes en los distintos campos disciplinarios y a los procedimientos que se han

forjado en esos espacios. Esta es una cuestión por demás interesante desde la teoría de la innovación educativa, pero por otro lado demasiado importante para ser considerada a la luz de las exigencias de la coyuntura.

## **Reflexiones finales**

Quisiéramos resaltar algunos aspectos que han sido observados en el intento de vincular la problemática de la evaluación con las características organizacionales y de gobierno de la universidad argentina:

- a. Toda política dirigida a impulsar innovaciones institucionales debe partir de una caracterización del ámbito o espacio de intervención. La evaluación en este sentido no puede ser discutida si no se precisa el contexto de aplicación.
- b. La configuración del entramado de poder en la universidad se distingue por la intervención de una pluralidad de actores poco estratificados respecto de un criterio de autoridad, que procesan conflictos en un contexto institucional con objetivos definidos de modo ambiguo.
- c. La dinámica del cambio institucional tiende a asentarse en la dimensión horizontal de los grupos de pares vinculados con la actividad académica, más que en la dimensión vertical de las disposiciones burocráticas. El poder en una institución universitaria está fuertemente asentado en la base, y, en consecuencia, tiende a una modalidad de desarrollo incremental y disperso, estimulado por la peculiaridad propia de su soporte: el conocimiento.

- d. La racionalidad y vitalidad de una unidad académica deviene de la agregación plural de intereses heterogéneos, lo que permite hablar de una racionalidad institucional agregada, que se apoya en un fuerte desarrollo horizontal. Los procesos de evaluación se insertan en un espacio así constituido y deben contribuir al aumento de una racionalidad de este tipo, elevando los niveles de información y decidiendo la pertinencia institucional de las cuestiones en torno a las cuales se anudan los arreglos de poder.
- e. En relación con lo anterior cabe destacar la necesidad que las universidades tienen de estimular sin dilaciones actividades de autoevaluación, complementarias de las históricamente vigentes, las que unidas a estrategias de desarrollo institucional podrán constituirse en alternativas frente a las modalidades de evaluación centradas en el control burocrático externo o interno.
- f. Quisiéramos, finalmente, insistir en que la racionalidad universitaria se origina en procedimientos distintos a los de la burocracia y la empresa. La tradición universitaria argentina fortalece este estilo organizacional particular en un contexto en el que el debate en la teoría de las organizaciones confirma cada vez más el papel que la cultura tiene en la “eficiencia”, así como la inexistencia de modelos fácilmente generalizables. El modo en que la universidad procese la pluralidad de identidades, objetivos e intereses en disputa, permitirá saber en qué medida podrán aprovecharse las ventajas que el modelo argentino brinda o si, por el contrario, la imposibilidad de sostener mínimos requerimientos de cohesión institucional le harán permanecer en un ocaso oscuro y silencioso adornado una vez más por las seudorrepresentaciones de la innovación y el cambio.



## Bibliografía

- Baldrige, Victor (1971). *Power and conflict in the University*. Nueva York: John Wiley.
- Baldrige, Victor (1983). *Alternative Models of Governance in Higher Education*. En Marvin Patterson (Ed.), *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ashe Reader Series.
- Brunner, José Joaquín (1991). *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Clark, Burton (1986). *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Cristian y Courard, Hernán (1989 [1980]). *Poder, autoridad y gobierno en las universidades chilenas: 1960-1989*, Documento de Trabajo. Santiago de Chile: FLACSO.
- De Miguel Díaz, Mario (junio de 1991). *Utilización de indicadores en la evaluación de la docencia universitaria [ponencia]. Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad*. Universidad Nacional de Salta. Argentina. [Mimeo].
- Floden, Robert y Weimer, Stephen (1978). *Rationality to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Process*. *Policy Sciences*, (9).
- Krotsch, Pedro y Tenti Fanfani, Emilio (junio de 1991). *Universidad y sistema productivo: autonomía y cooperación [ponencia]. Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad*. Universidad Nacional de Salta. Argentina. [Mimeo].
- Lafourcade, Pedro (junio de 1991). *La autoevaluación en el marco de planes de mejoramiento y desarrollo institucional [ponencia]. Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad*. Universidad Nacional de Salta. Argentina. [Mimeo].
- Lindblom, Charles (1980). *The Policy Making Process*. New Jersey: Prentice Hall.

- Vessuri, Hebe (junio de 1991). Administración de la calidad académica de la universidad latinoamericana [ponencia]. *Primer Encuentro Interuniversitario sobre Evaluación de la Calidad*. Universidad Nacional de Salta. Argentina. [Mimeo].
- Weick, Karl (1996). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. En Marvin Patterson (Ed.), *Organization and Governance in Higher education*. Massachusetts: Ashe Reader Series.

# **Lo político y lo partidario en el gobierno de la universidad argentina**

## **Entrevista a Pedro Krotsch\***

**Carlos Mazzola. Desde hace tiempo Ud. viene planteando la necesidad de que las universidades cambien su estrategia defensiva, que le sirve como escudo para no cambiar sus propias políticas ¿Cree que esta actitud aún perdura?**

**P. K.** En materia de políticas de reforma, cambio e innovación, las universidades fueron durante la década pasada totalmente autocomplacientes. Por razones políticas y prácticas prefirieron resguardarse en la crítica sin proponer políticas alternativas lo cual hoy, con el cambio de gobierno, ya no se justifica. Existieron ejemplos claros de resistencia a la introducción de innovaciones, como lo es el de la evaluación institucional. Las universidades tuvieron la posibilidad en el año 1990 de desarrollar una política de evaluación propia, pensada y desarrollada desde la base del sistema. Sin embargo esto no se hizo, pues dentro del Consejo Interuniversitario Nacional [CIN] no se podían lograr los acuerdos que

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (invierno de 2001). Entrevista. *Fundamentos en Humanidades*, 2(3), 142-148. Entrevista realizada en un contexto donde la Universidad Nacional de San Luis debatía sobre la implementación de un cambio en la modalidad de elección de las autoridades. El título fue modificado por la editora para la presente antología.

le permitieran a este generar políticas desde la base del sistema, en un momento en el que la evaluación se desarrollaba en todo el mundo. Se prefirió dejar la iniciativa al Estado. No cabe duda de que existen condicionamientos económicos y de política educativa, pero lo anterior no quita que la universidad no se plantee discutir su perfil y misión, y esto debe hacerse independientemente del modelo de país respecto del cual la universidad como “intelectual colectivo” tiene también algo que decir. En un momento de ruptura de paradigmas disciplinarios, de incertezas en cuanto al perfil socioeconómico del país así como de crecientes desafíos sociales, la universidad debe asumir una postura acerca de su rol y, desde ahí, negociar sentidos y recursos con el Estado, el mercado y la sociedad. La universidad autónoma tiene que asumir la voluntad de asignarse una misión, la que en gran medida está ligada al desarrollo científico cada vez más debilitado históricamente en nuestro país, en contraposición incluso a otros países de la región como Brasil o México. Estos, si bien han aplicado medidas de corte neoliberal durante la última década, no han abandonado el ideal y el compromiso de desarrollar e impulsar el desarrollo científico en el campo de las ciencias naturales, las ciencias sociales y las humanidades. La consecuencia de todo esto es la emigración masiva de nuestros investigadores jóvenes, sin que nadie se conmueva.

**C. M. En el planteo de reconstruir un nuevo proyecto universitario nos encontramos con quienes señalan como lo esencial el compromiso social que debe asumir la institución, y por otro lado, con aquellos que plantean la necesidad de profundizar su perfil científico. ¿Son estas dos vertientes incompatibles?**

**P. K.** La universidad pública debe ser cada vez más científica y a la vez cada vez más comprometida socialmente. No vamos a resolver la tensión entre estas dos cuestiones, pero debemos pensar desde ellas. La cuestión de una universidad cada vez más científica supone simplemente recuperar el pensamiento de los reformistas más ilustres que se resistían al creciente profesionalismo que les permitía hablar peyorativamente de la “universidad de los abogados” o de la “máquina de tomar exámenes”. Voy a citar, para legitimar la reflexión, a Julio V. González:

[...] Es verdad indiscutible que la universidad argentina padece un mal congénito que, como todas las de su género, la ha hecho fracasar hasta ahora: la función, por añadidura, exclusiva, de habilitación profesional. La segunda cuestión de fondo que el orden lógico del razonamiento impone plantear ahora, es la de saber si en alguna forma aquella tarea es compatible con las de investigación científica, elaboración de ideas y colaboración social, que se atribuye solemne y empeñadamente la institución universitaria. (1942, p. 112)

Más aún, Julio V. González justificaba la autonomía como una cualidad que era atributo de la producción científica y la cultura, y de la libertad que ambas actividades suponen.

También se debe plantear –y de la que estoy realmente convencido– la necesidad que la universidad y la sociedad tienen de la intervención de la primera en la cuestión social y en la mejora y democratización de la sociedad civil. El desempleo estructural, la marginación social y la barbarización creciente de la vida política y ciudadana nos obligan a construir una voz que apunte a promover una mayor reflexividad social. Al mismo tiempo, la cuestión social no podrá ser abordada como una cuestión

de mero extensionismo. La problemática del trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la fragmentación social y el deterioro del medio ambiente deben constituirse en una problemática central del currículum y de los programas de investigación, como parte fundamental del desarrollo científico y tecnológico de la nueva universidad. Así, además la universidad podrá ser cada vez más universal dado el carácter transinstitucional de las disciplinas y a la vez más local por cuanto es capaz de tensionar lo universal para dar respuestas a los problemas de la realidad local. Al mismo tiempo este compromiso puede constituir el motor del cambio y la reforma académica de las propias universidades.

Por otro lado la universidad deberá cada vez más pensarse como “intelectual colectivo”, como institución crítica, capaz de asumir una responsabilidad política no partidaria frente a las necesidades de la comunidad. Por lo pronto solo planteo estos dos ejes como una orientación general que me permita sostener la utopía, en medio del creciente desasosiego y del olvido de los grandes ideales de la Reforma (hoy los grandes y apasionantes temas de la Reforma han sido deformados y reducidos a meros latiguillos discursivos). En este sentido tenemos que “curar” la historia de la universidad de las rupturas y olvidos que nos impiden cultivar una memoria desde la cual reflexionar e imaginar nuevos futuros: ¿cuántos están preocupados hoy por la historia de la universidad? ¿Qué sabemos de ella, de sus momentos de gloria y oscuridad? ¿A quién le interesa realmente, más allá de los problemas del presente? Creo que uno de los problemas graves de la Argentina como lo percibía claramente Tulio Halperin Donghi es el de la debilidad de sus instituciones, de la falta de autonomía relativa de los distintos espacios institucionales, de la ciencia, la cultura, la universidad, la justicia, etcétera. Esta debilidad se transmuta también en la debilidad de los actores y sus

representaciones acerca del pasado, el presente y el futuro. Predomina entre nosotros el tiempo de la política o lo político, en algunos momentos bajo su forma democrática, en otros bajo la expresión lisa y llana de la fuerza sin mediaciones.

**C. M. El vínculo de la universidad con el poder político o con la sociedad en su conjunto se ve muchas veces obstaculizado ya que el campo universitario es complejo y está fragmentado. ¿Comparte esta afirmación?**

**P. K.** Por cierto, pero habría que distinguir por un lado el acrecentamiento reciente de la complejidad sistémica que se debe a: a) el incremento de alumnos e instituciones públicas y privadas; y, b) la emergencia de organismos de amortiguación incluidos en la Ley 24521 de Educación Superior, como el Consejo de Universidades, la Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, los Consejos Regionales de Planificación, la existencia ahora de una Secretaría de Políticas Universitarias, que se agregan a organismos tradicionales como el CIN y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas [CRUP]. El sistema se ha vuelto más complejo y diverso horizontalmente, a la vez que la existencia de organismos intermedios de amortiguación han introducido actores poderosos entre la base y la cúspide estatal del sistema. Esta nueva situación se ha complicado y requiere de nuevos y mejores mecanismos de gestión institucional.

Por otra parte, la complejidad es fruto también de la casi normal fragmentación académica y las formas colegiadas de gobierno que caracterizan a la institución universitaria hacia el interior. Se habla de la institución como caracterizada por el “acoplamiento laxo” y espontáneo de sus partes. En este contexto, para incrementar la circulación del saber y las relaciones entre los actores

podemos apelar a la construcción de valores comunes que pueden derivarse de escenarios compartidos de políticas instituyentes, así como apelar también a nuevas formas de docencia e investigación orientadas hacia la resolución de problemas, incrementando así las actividades transdisciplinarias, que permitan superar los encierros disciplinarios que se han desarrollado en Occidente a partir de la mitad del siglo XIX y que se expresan en la estructura actual de carreras y facultades aisladas entre sí.

Sin embargo, como sabemos, las disciplinas están en crisis y también lo están las formas organizacionales en las que se han asentado tradicionalmente. Esto quiere decir que el modelo tradicional de universidad, en su versión humboldtiana o napoleónica, está siendo puesto en cuestión por nuevas formas y espacios de producción y validación del conocimiento. Existe aquí también un profundo proceso de deslocalización vinculado en gran medida al peso que tiene el mercado por un lado, y al desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación por el otro, que se manifiesta de manera más clara en el campo de la biotecnología y la ingeniería genética. En este contexto, la universidad tiene que resolver urgentemente sus problemas de gestión. Hoy la gestión está sometida a la lógica de dirimir las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan su gobierno. Este estilo de gobierno nos vincula más con el pasado que con el futuro. Para construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios, sin por esto caer en el decisionismo.

**C. M. ¿En qué medida cree Ud. que esta nueva modalidad de elección directa, que se ha empezado a implementar en algunas universidades del país, entre las que se encuentra la**



**nuestra, puede significar la encarnación de nuevos valores que posibiliten articular estos espacios fragmentados?**

**P. K.** Creo que el mecanismo de elección directa es una buena oportunidad para construir principios centrados en lo académico, en lo democrático y en lo social más allá de lo partidario. Ello constituye un desafío ético e intelectual fundamental. Debemos decidarnos a construir principios y ser vehementes en sostenerlos, pues creo que por ahora nos movemos más por oportunismo circunstancial que por el deseo de cambio e innovación, de transformación acorde a principios consensuados. Y me preguntaría, ya que aparece la palabra principios ligada a la ética: ¿estamos autorizados moralmente por la sociedad? ¿Cuál es nuestra legitimidad ante la sociedad? Luego señalaría como principios para la universidad pública: a) la centralidad de la producción de conocimiento, como supuesto de lo que debe ser una universidad; b) el compromiso con lo social, en la sociedad civil; c) la democratización real, no ficticia, lo que nos remite a políticas de compensación y discriminación positiva; d) autonomía de los intereses externos: del Estado, los partidos, las corporaciones, las empresas etc., ya que ninguna institución puede vivir atravesada por los intereses y reglas del juego de otra, un partido político no es una Iglesia, esta no es una universidad, como esta última tampoco es un club deportivo o una empresa; e) a la vez, la implicación en la problemática de la comunidad, la producción y la esfera pública estatal, pero como ejercicio libre de la autonomía (el doble juego del distanciamiento y la implicación que, justamente, permite ese distanciamiento); f) la necesidad de construir una fuerte capacidad autorreflexiva, a la vez autocrítica, crítica y utópica; y, g) sostener la transparencia que garantice el carácter de espacio público de la universidad frente a las amenazas

de privatización del bien común, cuyo ejemplo ha sido la “tupacamarización” del Estado durante la última década. Deberíamos por lo menos intentar consensuar dos o tres principios que nos alienten a proyectar el futuro, a construir una mirada, un punto de vista, como vista y también como capacidad de “avistar”, de mirar en la lejanía.

**C. M. ¿No cree Ud. que estas nuevas reglas de juego sirven para politizar aún más la universidad y que ello se haga en detrimento de la excelencia académica?**

**P. K.** Debemos tener en claro que la politización, si se puede hablar en estos términos, no implica necesariamente partidización. Entiendo que el voto directo podía constituirse en un medio para despartidizar la universidad pública, cuestión que para mí es fundamental.

Hoy podemos observar un campo de tensiones en la universidad argentina, que sería interesante seguir de cerca, de balances de poder entre lo académico y lo político, y aventuro a decir que, donde los paradigmas disciplinarios son más claros, el peso de lo académico es mayor y viceversa. Quiero señalar que no conozco de manera certera las pocas experiencias de elección directa en las universidades y sus consecuencias en el fortalecimiento del poder académico. Pero en términos normativos debería constituirse en una oportunidad para fortalecer el campo académico y el protagonismo de los académicos, que finalmente son los actores centrales dada la responsabilidad que les cabe en este espacio de lo social que es la universidad. Sin embargo, no creo que el tipo de régimen eleccionario sea la única variable interviniente en la partidización. El tamaño, la localización de la universidad en el entramado de los juegos de poder local o regional, la

dedicación e identidad disciplinaria, las disciplinas mismas que pueden ser más locales o cosmopolitas, todas estas dimensiones tienen importancia. De todos modos creo que la experiencia de la Universidad Nacional de San Luis es importante, pues ha tenido la capacidad de modificar su patrón de gobierno al mismo tiempo que constituye un motivo para la indagación y la comprensión teórica acerca del gobierno universitario que no habría que desperdiciar.

### **C. M. ¿Cómo podríamos profundizar la distinción de lo partidario con lo político?**

**P. K.** Ante todo quiero decir que creo que la universidad es un “animal político” pues negocia sentidos, compromisos y valores en el campo más amplio de la vida social, política y cultural de un país. Creo, sin embargo –y esto fue así hasta 1966– que la universidad, así como un hospital, un psiquiátrico, una escuela o un juzgado, no puede tener un color político-partidario aunque esté teñida de un compromiso ideológico, valorativo o ético con determinadas corrientes de la vida política. No podemos mezclar la especificidad funcional e institucional de los distintos ámbitos de la realidad social pues esto debilita, por un lado, la institucionalidad y, por el otro, abre la puerta a la privatización de los espacios públicos, como lo atestigua la literatura latinoamericana para el caso del Estado latinoamericano, que ha sido excelentemente analizado desde una perspectiva reformista crítica por Osvaldo Iazzetta para el caso de la universidad argentina en el último número de *Pensamiento Universitario*.

En resumen podemos decir acerca de la universidad argentina que: a) en ella la política tiende a expresarse como adhesión a un partido más que a una corriente o perspectiva ideológica, como

sucedía con el “movimiento de la Reforma” pre 66; b) los activadores de este sistema de pertenencia son en general los estudiantes insertos muchas veces en redes partidarias, constituidas muchas veces también en verdaderos canales de movilidad social; c) los académicos vinculan muchas veces su carrera a la dinámica partidaria, en consenso con los estudiantes que son el eje dinámico de las elecciones; y, d) podemos decir que lo “meritocrático académico” parecería subordinarse a lo “democrático partidario”, y esta creo que es la tensión fundamental que hay que estudiar y que tiene que ver a su vez con el predominio de formas alternativas o combinadas de consagración, retribución y distinción.

El problema de la tensión entre las dos lógicas surge cuando (especialmente en las universidades grandes y en las carreras profesionalistas que tienen un anclaje fuerte en lo partidario), como lo he vivido recientemente, se cuestionan las lógicas democráticas de la Reforma (la representación ponderada de claustros) desde la perspectiva de las lógicas universalistas de la política de la *polis*, cuando se quiere trasladar la representación un hombre/mujer un voto, vigente en el campo político, al campo académico que tiene sus propias dinámicas y lógicas en la construcción de lo democrático. Pero la universidad no puede estar aislada. Sin embargo la solución no está en un imaginario aislamiento sino en la capacidad de retraducir, de incorporar las dinámicas y lógicas de lo social, lo político o económico a las lógicas del espacio académico, transformándolas en energía propia en compromiso con la marcha de la sociedad y sus contradicciones.

Esta capacidad de traducción, de relectura y transformación está en la base de la autonomía, y que es la base de una ética que no puede ser corrompida por otras lógicas que, como las de la fe o el lucro, suponen universos valorales distintos. Esta es una de las discusiones más urgentes que debemos llevar adelante los

universitarios. El tema comenzó a debatirse y esta entrevista es un ejemplo y un testimonio de la voluntad de la universidad de pensarse a sí misma, de las futuras generaciones. No nos olvidemos que a la universidad debemos pensarla cada vez más como Sistema de Educación Superior diferenciado y múltiple, que solo se justifica en cuanto contemporánea con el futuro y no como reproductora pasiva del mero presente.

Tenemos grandes temas por debatir en este momento de creciente aceleración de la historia, de creciente incerteza con relación a nuestro destino como nación. Comencemos por lo pronto con nuestro propio espacio, con este lugar apasionante que elegimos para construir nuestra vida cotidiana y nuestros proyectos, aventurémonos a pensar en la universidad del futuro, a construir una voz ilustrada y comprometida con el conocimiento y las necesidades de la sociedad. Como propone Pierre Bourdieu comprometámonos a oponer al poder de la corporación de las finanzas y el lucro, la corporación universal del saber y la responsabilidad social. Para lo cual nada más necesario hoy que ampliar y profundizar nuestro conocimiento sobre la universidad misma apelando a las tradiciones disciplinarias de la historia, la antropología, las ciencias políticas, la sociología, la pedagogía, la economía, la teoría de la organización, etcétera. Puede ser un primer paso para superar la fragmentación, incrementar la reflexividad de la institución y abrir, al mismo tiempo, el camino para comprometernos con lo social desde una perspectiva interdisciplinaria.

## **Bibliografía**

González, Julio V. (1942). *Ley universitaria*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/16711>

# Gobierno de la educación superior en Argentina

## La política pública en la coyuntura\*

### Introducción

La incorporación franca de la Argentina a una política de apertura económica y de privatización de las empresas estatales a partir de 1990, y su activa participación en un nuevo bloque económico regional, ha globalizado definitivamente las diferentes dimensiones de la realidad social y económica del país. La universidad pública que debe enfrentar la nueva situación tiene una larga tradición en materia de estilo de gobierno que se remonta a 1918 con la Reforma de Córdoba: desde entonces y a pesar de numerosas interrupciones en su vida institucional se forjaron fuertes representaciones de lo que debía ser una universidad; estas estuvieron

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (2001). 4. El caso argentino: política y gobierno del SES en la última década. En Pedro Krotsch, *Educación Superior y reformas comparadas* (Cap. 5). Bernal: UNQ. Ese mismo año se publicó otra versión en Mendes Catani, Afranio (Comp.). *Novas perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no limiar do Século XXI*. Porto Alegre: Editora Autores Asociados; y, al año siguiente, en Casanova Cardiel, Hugo (Coord.) *Nuevas Políticas de la Educación Superior*. La Coruña: Netbiblo. En estos dos casos el capítulo se publicó con el título “Gobierno de la Educación Superior en Argentina: la política pública en la coyuntura”. Se recupera este último título para esta republicación.

vinculadas al gobierno autónomo y tripartito (estudiantes, graduados y docentes) de sus instituciones y a una pretensión de orientación científica que fue simultáneamente puesta en cuestión por un profesionalismo siempre renovado por la orientación hacia la movilidad social de las clases medias.

Al mismo tiempo que en muchos sentidos puede hablarse de una “universidad interrumpida”, debido a las numerosas intervenciones político-militares que la fracturaron institucional y académicamente, el peso de la tradición aún está inscripto en las estructuras y prácticas vigentes; es en estas condiciones que los nuevos retos socioeconómicos y las nuevas políticas deberán ser enfrentadas. A partir de 1987, y especialmente de 1993, se desarrolla una intensa política pública en el marco de la autonomía recién recuperada en 1984 con el advenimiento de la democracia; a partir de aquel momento se introducirán en la Argentina gran parte de las medidas de política que el neoliberalismo viene pregonando para el sistema universitario de la región, medidas que, al mismo tiempo que pretenden orientar a las instituciones hacia el mercado han acrecentado los organismos y mecanismos de control y regulación de la vida institucional.

No se pretende en este acápite dar cuenta de la estructura o configuración del campo de la educación superior, de las posiciones, intereses y conflictos que orientan la práctica de los que participan del mismo, o de las respuestas de estos a las iniciativas del Ejecutivo; se trata fundamentalmente de dar cuenta del perfil y articulación de las propuestas que se construyeron a partir de 1993, por lo que no puede incluirse dentro de una perspectiva clásica del *policy analysis*. La política que comienza a desarrollarse a partir de 1993 se desplegó fundamentalmente como “*policies*”, como políticas dirigidas a problemas específicos y no como una política explícita dirigida a transformar la universidad sobre la



base de un modelo identificable y explicitado formalmente –como se podía observar en los sesenta en la región– en relación con la distribución de la investigación por sector, la distribución público-privado de la excelencia y la masificación o la relación entre formación profesional, desarrollo científico y universidad. En términos generales, se puede señalar que el carácter de las propuestas que se introdujeron se orienta hacia el estímulo a la diferenciación y la competencia entre individuos e instituciones, al mismo tiempo que el Estado, que se reserva teóricamente un papel regulador y evaluador, aparece cada vez más teniendo un carácter interventor. El pasaje del denominado Estado benevolente al Estado evaluador recorre caminos sinuosos y aún difíciles de caracterizar en sus prácticas e impactos más específicos.

Como producto de la intensa política universitaria que se desplegó recientemente desde el Estado, el sistema de educación superior ha modificado su perfil tradicional. Durante el breve lapso que se extiende entre 1993 y 1997 se formularon y comenzaron a implementar un conjunto de medidas que culminaron con la aprobación en 1995 de la Ley 24521 de Educación Superior. Las siguientes son algunas de las cuestiones por las cuales vale la pena detenerse en el análisis de estas políticas y adelantar hipótesis sobre “la política”:

- La particular intensidad y velocidad con la que las políticas fueron aplicadas.
- La amplitud del espectro de medidas planteadas en el plano horizontal y vertical del sistema.
- El intento de romper con un modelo de Estado benevolente, cuya política en los períodos democráticos consistió fundamentalmente en preservar la autonomía de las instituciones.

- En poco tiempo el balance y configuración de poder del sistema se ha modificado significativamente; la creación de organismos de coordinación en el nivel superior del sistema y la ampliación de la burocracia gubernamental ha significado incorporar nuevos locales de poder en un espacio que hasta ahora permanecía vacante.

Tratar de comprender el presente es siempre complejo, pues es opaco el modo en que las estructuras y prácticas existentes modifican, reabsorben o se resisten a las nuevas medidas; en este sentido no se pretende evaluar los procesos de implementación, para hacerlo, deberíamos poder reconocer la incidencia que los diferentes actores y sus prácticas e intereses tuvieron en la formación y desarrollo de las distintas políticas; el análisis se mantiene por eso en el espacio abstracto de la formulación de políticas, tratando simplemente de dar cuenta –al mismo tiempo que se conjetura sobre su impacto y articulación– del abanico de propuestas planteadas en el período. Este recorte supone sobredimensionar, en el caso de las políticas públicas, el activismo del centro, pues no podría revelar aún la configuración de tensiones e intereses que recorren el campo más amplio de la ES; tampoco se pretende avanzar por ahora en una discusión en torno a la emergencia o existencia de un campo específico de la educación superior. Este permanecerá en una relativa oscuridad sin que se puedan percibir claramente los mecanismos de negociación que se han generado con relación a distintas medidas de política.

La expansión de la capacidad operativa del Ministerio de Educación, la creación de un conjunto de organismos intermedios o de amortiguación y la estrecha colaboración con el Banco Mundial constituyen novedades que han modificado la distribución de la autoridad y el poder tanto en el sistema como en las

instituciones. En términos del clásico triángulo de coordinación burocrática, académica y de mercado del sistema, consideramos que el poder se ha trasladado de la base de este a la burocracia central y a los nuevos organismos de amortiguación: es en este nuevo nivel en el que a partir de mediados de los noventa se inician, negocian y transfieren gran parte de las iniciativas y los recursos simbólicos y materiales que hacen a la vida de la universidad y la educación superior.

La política que se describirá a continuación se construyó sobre la base de un paquete de medidas y propuestas cuyo núcleo político-educativo e ideológico lo constituye la evaluación. En términos de los criterios para caracterizar los procesos de innovación y reforma de Cerych (1984), la propuesta es “abarcativa” pues incluye a casi todos los sectores y niveles del sistema. Y, al mismo tiempo, no es fácil plantearse el problema de la “profundidad” en términos de la distancia entre los valores existentes y los de competencia y diferenciación propuestos para orientar el sistema hacia el mercado, pues los nuevos valores no siempre son explícitos, y los tradicionales constituyen un conjunto no homogéneo de tradiciones que orientan la práctica de los distintos actores incluidos en un sistema ya relativamente diferenciado.

En un contexto político favorable a la formulación de reformas del Estado desde una perspectiva neoliberal, las distintas orientaciones políticas de las universidades y la inexistencia de un proyecto académico alternativo desde estas posibilitaron la implementación de una agenda cuyos resultados deberán ser evaluados de manera más sistemática, teniendo en cuenta los efectos queridos y no queridos que tuvieron sobre la vida universitaria. Paradojalmente, en la Argentina, la construcción del Estado supervisor no implicó descargarlo de funciones, sino por el contrario acrecentar su capacidad de dirección y control.

## **La universidad argentina: modernidad temprana y desarrollo precario**

En primer lugar, se hace necesario presentar algunos datos y referencias acerca de las características del SES en Argentina. Sin lo anterior, sería imposible contextualizar el proceso de transformación, que en materia de gobierno y coordinación del sistema se produjo durante los últimos cinco años.

La universidad argentina fue, dentro del contexto latinoamericano, anticipadamente moderna y el movimiento de la Reforma de 1918 le dio una temprana conciencia de sí misma y de la necesidad de autonomía respecto de los poderes del Estado; lentamente los ideales de autonomía fueron cuestionados por sucesivos golpes de Estado y también su papel en el desarrollo científico fue puesto en entredicho por la orientación profesionalista de los ideales democratizadores de las clases medias en ascenso. En 1955 –momento en el que se dan las condiciones políticas para la emergencia del sector privado– en el contexto del inicio del proceso de masificación, la Argentina tenía siete universidades públicas y ninguna privada. En 1970 existían ya 30 universidades, de las cuales 21 eran privadas; el segundo movimiento de creación de instituciones universitarias cuyo carácter fue público –entre 1971 y 1974– dentro del marco de una política universitaria que, orientada desde la perspectiva del planeamiento de los recursos humanos y los beneficios regionales que las universidades podían inducir, agregó 19 universidades nacionales a las distintas regiones del país: el sistema tuvo así una cobertura regional. El proyecto que pretendió ser innovador –parecido a las universidades regionales europeas que se crearon en la década del sesenta– desde el punto de vista académico y de su impacto sobre las estructuras sociales y económicas de las distintas regiones,

fue rápidamente reabsorbido por el antiguo modelo profesionalista, cuyo perfil era más afín a las expectativas educativas tradicionalistas prevalecientes en las distintas regiones del país; lo que pareció en principio ser una innovación desde la perspectiva de la diferenciación y modernización institucional de la universidad argentina, se transformó rápidamente en una mera expansión cuantitativa del sistema.

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 fundamentalmente 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 de un sistema pesado en la base que tampoco era propenso a la innovación y el cambio de sus estructuras tradicionales. Como en toda América Latina, la proliferación institucional fue impulsada a partir de 1950 por el crecimiento de la demanda de educación superior que se había desarrollado como producto de la industrialización, urbanización y emergencia de nuevos sectores medios; lo anterior repercutió 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, etc. A diferencia de lo que sucedió en América Latina, el sistema en la Argentina creció cuantitativamente, pero no desarrolló y modernizó sus estructuras académicas: el peso de la tradición cristalizada en estructuras y prácticas universitarias

y las intervenciones militares congelaron la vida universitaria desde 1966 hasta 1983. En 1986, a tres años de la apertura democrática y de la normalización de las universidades, la Argentina tenía 581.813 estudiantes en las universidades públicas y 812.308 diez años después, al mismo tiempo que el sector privado pasó de tener una matrícula de 85.643 alumnos en la primera fecha a 152.314 en la segunda.

**Cuadro 1. Educación superior, instituciones y matrícula**

	Público		T. C.	Privado		T. C.
	1986	1996		1986	1996	
Instituciones universitarias	28	36	28,5	23	40	74
Matrícula universitaria	581.813	812.308	39,6	85.643	152.314	77,8
Educación superior: matrícula	120.000	255.361	112	71.315	343.990	382,3

Fuente: Secretaria de Políticas Universitarias (1997).

Como vemos en el cuadro 1, la matrícula privada ha crecido de manera más acelerada que la pública, tanto en el sector universitario como no universitario; en el presente, debido a la creación de nuevas universidades públicas y privadas, se llega a un total de 76 instituciones, de las cuales 36 son públicas y 40 privadas. Históricamente, el personal docente se acrecentó con el mismo ritmo que lo hizo la matrícula de estudiantes: el 90 % de los 160 mil docentes lo son hoy de tiempo parcial; es necesario señalar también que durante las últimas décadas se observa un crecimiento significativo de la educación superior no universitaria, lo que supone para el conjunto del nivel una tasa de escolarización que se aproxima al 40 %. Por otro lado, la Ley 24521 de 1995 ha creado figuras nuevas, como los institutos universitarios que se

concentran en un área disciplinaria y los colegios universitarios que, se pretende, producirán una mayor diferenciación horizontal y vertical por sectores y niveles dentro del sistema. La universidad argentina se democratizó y diversificó significativamente, a pesar de las políticas restrictivas en materia de acceso y de creación de establecimientos que durante décadas aplicaron los regímenes militares; aunque los objetivos y funciones de los sectores que se han ido elaborando estructuralmente primero y luego fueron impulsados y legitimados legalmente, no están aún claramente definidos en cuanto a su papel en el sistema, sin embargo, no cabe esperar que este modifique su perfil profesionalista tradicional: la orientación de la demanda y el clima de vocacionalismo prevaleciente conspiran a favor de su mantenimiento (Neave, 1995).

La creación de nuevas universidades públicas y privadas a partir de 1993 ha introducido algunas tendencias que, si bien no es probable que modifiquen significativamente el perfil de la universidad argentina, pueden ir constituyéndose en factores de diferenciación interinstitucional –más que intersectorial– y en elementos que contribuyan a hacer más borrosa la relación pública-privada prevaleciente hasta ahora. En relación con las tendencias más recientes, puede observarse una presencia menos significativa del área científico-tecnológica en favor de las ciencias sociales en el sector público y privado, al mismo tiempo que disminuye el papel que en el crecimiento de la matrícula tienen las grandes universidades tradicionales del subsistema público: desconcentración de la matrícula pública, privatización creciente de la matrícula universitaria y no universitaria, y un creciente vocacionalismo –en torno al área de las ciencias sociales– parecen ser las tendencias predominantes en el sistema. Respecto del sector privado, que aún tiene una participación en la matrícula

relativamente pequeña, puede observarse que las nuevas creaciones no son una expresión definida de la demanda insatisfecha de sectores sociales emergentes, como es el caso del papel que cumple el sector privado en el Brasil, sino que constituye una respuesta a demandas particularistas de sectores para quienes la oferta pública padece “falencias” que se extienden de lo cultural a lo pedagógico y social; en este sentido las nuevas creaciones están fuertemente orientadas a la satisfacción de nichos de demanda y a nuevas formas de distinción de los sectores sociales medios (Tiramonti, 1993; Fanelli, 1997).

Al mismo tiempo se observa un fenómeno nuevo, se trata del desarrollo de un mercado académico regional, concentrado fundamentalmente en el área metropolitana de Buenos Aires –en el cual se han concentrado fundamentalmente las recientes creaciones públicas y privadas– vinculado a la aparición de una oferta privada y pública, que se orienta hacia la creación de comunidades académicas comprometidas con la investigación; la situación mencionada no se observa solo en el campo de las ciencias sociales sino, más recientemente también, en el área de la salud y las ciencias biológicas. Esta emigración puntual pero persistente, que se produce fundamentalmente desde la Universidad de Buenos Aires –que ha sido el corazón cuantitativo y cualitativo del sistema– hacia las universidades privadas y también públicas nuevas, podría modificar algunas pautas de distribución de la excelencia académica, en la medida en que aquellas universidades que se plantearon constituirse como instituciones de investigación logren consolidarse. Para lograr esto último, las universidades que pretenden construir un perfil más orientado según el modelo de “*research university*” tendrán que superar las tendencias al vocacionalismo, que estimulan los criterios generales de eficiencia y eficacia prevalecientes, y al profesionalismo,



que orienta la demanda de formación superior. Por otro lado, es necesario agregar que muchas de las universidades públicas de reciente creación han buscado innovar en cuanto al modelo académico prevaleciente en la Argentina, observándose una generalización de los departamentos y el acortamiento de las carreras que en la Argentina tradicionalmente se agruparon en facultades sobre la base de planes de estudio de cinco a seis años.

A la multiplicación de la matrícula y las instituciones se añade la expansión vertiginosa de los posgrados; en este sentido es necesario señalar que contradictoriamente con el temprano desarrollo y democratización de la universidad, el posgrado tuvo un desarrollo precario y localizado fundamentalmente en algunas áreas de las ciencias exactas y naturales; por el contrario este nivel se desarrolló más fácilmente en América Latina, pues su expansión se produjo de manera asociada a la introducción del modelo norteamericano y a la enorme expansión del grado a partir de la década del cincuenta. De hecho, de los aproximadamente 800 posgrados –especializaciones, maestrías y doctorados– existentes en 1995, la mitad fueron creados a partir de 1990 sobre la base del dinamismo introducido por dos actores relativamente nuevos en el SES argentino, pero que coinciden –en grado y modalidades distintas– en cuanto a la necesidad de una mayor privatización del sistema: el Estado y los intereses empresariales. En este sentido, puede observarse que más del 40 % de los posgrados del sector público estaban en 1994 vinculados al área de ciencias básicas y tecnológicas y el 60 % de los privados a las ciencias sociales –en gran medida vinculados a la administración y los negocios– siendo obviamente más compleja la diferenciación si la consideramos por tipo de posgrado (Krotsch, 1996).

Al mismo tiempo que el sistema creció en número de instituciones y matrícula y se diferenció en términos de niveles, cabe

plantearse la pregunta acerca del origen y fuente de este proceso de diferenciación, pues de ello depende el carácter y la sustantividad de este proceso. Si la proliferación de nuevos espacios de trabajo fuese solo la respuesta a una mayor demanda del mercado tal cual está conformado hoy y no la respuesta a la exigencia que las estructuras le imponen el crecimiento de las disciplinas y la investigación, el sistema puede llegar a ser más grande, pero no necesariamente más maduro y diversificado en términos sustantivos. Para que se desarrolle una base disciplinaria diversa y crecientemente basada en la generación de conocimiento, deberán conciliarse aspectos de la política pública actualmente orientadas por criterios de eficiencia heterónomos, por la disposición de las instituciones a reformar el modelo prevaleciente y por las orientaciones generales de la población y las del sistema socioeconómico, cuyos requerimientos hacia la universidad no están vinculados a la innovación científico-tecnológica.

Como ya hemos señalado, la política pública impulsó un cambio significativo en el número de actores del SES y en el balance de poder del pasado; la transferencia de poder a la cumbre del sistema se combina ahora con una intencionalidad unificadora en términos de sensibilizar a las instituciones hacia el mercado. Las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito de la educación superior a partir de 1989 y, especialmente, de 1993 –en que se da un cambio de gabinete en un contexto político favorable para el gobierno– pretenden impulsar una ruptura con la situación anterior: el diagnóstico se concentra en la falta de calidad de las instituciones públicas y en la ausencia de un sistema de evaluación y regulación. En el diagnóstico, se enfatizaron también aspectos que hacen a la débil capacidad de tomar decisiones por parte de la universidad, la falta de eficiencia interna y externa considerados en relación con la deserción y la duración real de los estudios, el

inadecuado perfil de los egresados a las necesidades productivas, la ineficacia de los mecanismos de financiamiento público tradicional y la ausencia de criterios de eficiencia en su ejecución por parte de las universidades, etcétera.

La nueva racionalidad se orienta a promover la diferenciación horizontal y vertical y la creciente sensibilización de las instituciones al mercado de distinciones y prestigio; la racionalidad de esta política ya no pretende apelar a la ingeniería social, por lo que abandona la certidumbre que exigían los objetivos del planeamiento. Es en este contexto que adquieren importancia estratégica la evaluación, el mercado y los mecanismos de regulación en el nuevo diseño institucional previsto en la Ley de Educación Superior. Los organismos y mecanismos de regulación se convienen así en elemento indispensable de un sistema que se pretende sea más numeroso, diverso y competitivo en términos sectoriales e institucionales: el orden de las normas, la evaluación y el control deberían permitir así estabilizar las tendencias que por otro lado presionan hacia la fragmentación, el desorden y la anomia del sistema.

### **Hacia una nueva configuración del SES**

La política pública en materia de educación superior del periodo inicial del nuevo gobierno justicialista, que se extiende de 1989 a 1993, puede ser caracterizado en materia de política universitaria como la de construcción de consenso con relación a la agenda educativa promovida por el Banco Mundial en América Latina. El problema de la calidad, la necesidad de evaluación –que ya había sido incorporado como tema aislado durante el gobierno del Partido Radical, la necesidad de arancelar basada en motivos de equidad social, la distribución del presupuesto y la generación

de recursos propios como modo de superar la crisis presupuestaria del sector fueron temas de amplia repercusión pública, en un contexto de fuerte enfrentamiento entre las autoridades del Ministerio de Educación y las universidades. Durante este período se buscó abandonar la tradicional confianza y relación benevolente con la universidad pública, al mismo tiempo que se intentaba buscar consenso en la población sobre la necesidad de instrumentar procesos de intervención y transformación de la vida universitaria. De este modo y de manera parecida a lo sucedido en Gran Bretaña, el problema de la tradicional “confianza” en las instituciones y la necesidad de transparencia, de “*accountability*”, se convirtió en el centro del debate y se contribuía, al mismo tiempo, a la formación de una nueva agenda sobre la base de los nuevos problemas planteados (Álvarez, 1997).

### **De la construcción de la agenda a su instrumentación**

El año 1993 constituye una ruptura con el estilo de política anterior. Esta deja de ser meramente declarativa para concentrarse ahora en la generación de políticas sectoriales, de alianzas con instituciones particulares, de negociación y penetración en las bases del sistema, con el objeto de obtener consenso y formar coaliciones entre el Estado y los sectores universitarios, que le permitiese al primero encapsular la resistencia al proyecto oficial: política que se moverá continuamente entre la coerción y la búsqueda de consenso en torno a políticas específicas, y que tendrá como característica un fuerte carácter interactivo y una concepción de la intervención en la que el *muddling through* de la potencial negociación estará siempre presente. La política tuvo como base de sustentación sociopolítica algunas de las siguientes cuestiones:

- La estabilidad económica lograda a través del Plan de Convertibilidad y la fuerte hegemonía política del gobierno justicialista consolidada en 1993.
- El acrecentamiento de la capacidad operativa –en términos de personal, funciones y recursos– del organismo central del Ministerio de Educación encargado de las cuestiones universitarias, que pasa de ser una Dirección Nacional para conformar la Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] con todo lo que esto implica en términos de la potencial expansión normativa, jurisdiccional y de ejecución.
- El apoyo ideológico, material y operativo del Banco Mundial.
- La existencia de una fuerte capacidad de liderazgo en la cúspide ejecutiva de la SPU, condición indispensable para la introducción de reformas en contextos democráticos.
- La existencia de condiciones objetivas –amplitud y dimensión del SES, estimuladas además por las nuevas creaciones– que requerían de mecanismos de regulación, en un ambiente de creciente complejidad proveniente del nuevo contexto democrático y la incorporación del país a las grandes tendencias de la globalización económica.
- La incapacidad política de la base del sistema para promover sus intereses a través de una estratificación ascendente de organismos de coordinación, orientados a conformar una gobernabilidad sistémica que se nutriera en los intereses de la base de la configuración universitaria.

Como hemos señalado, la nueva política se desplegó sobre la base de una combinación de diagnósticos focalizados y acciones sectoriales, que no permiten distinguir fácilmente las etapas de formulación de las de implementación de las políticas, pero cuya “política” se remite a los principios de transformación

considerados por el Banco Mundial en *Lessons of Experience* y que se retoman en el documento inédito del Programa de Reforma de la Educación Superior. Estos objetivos de política fueron los siguientes: a) promover una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; b) proveer de incentivos a las instituciones públicas que diversifiquen la obtención de recursos propios, incluyendo los aranceles y la vinculación del financiamiento con el desempeño; c) la redefinición del rol del gobierno y de la educación superior; y, d) introducción de políticas que den lugar a mayor equidad.

La adopción de estos objetivos generales permitió a la SPU obtener fondos para la aplicación del Programa de Reformas, con lo que pudo poner en marcha programas como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad [FOMECA] destinado a financiar programas de reforma al nivel de grado y posgrado. En 1994 ya estaban iniciadas prácticamente todas las políticas a implementar en los años sucesivos; descentralización salarial, incentivos docentes, evaluación institucional, creación de instancias que luego devendrán en organismos de amortiguación legalizados.

### **Las medidas: simultaneidad de soluciones, problemas y decisiones**

El proceso de construcción de esta política de ES constituye uno de los ejemplos más claros de la aplicación práctica de la concepción “política” de la toma de decisiones; para el caso de las universidades como organización se han teorizado ya las peculiares formas de decidir y elaborar políticas que las caracterizan: conceptos como “anarquía organizada”, “sistema político”, “cesto de basura” fueron formulados inicialmente por Cohen y March (1986) y luego por Baldrige (1986); por otro lado, desde

la perspectiva de la política pública en contextos democráticos, se ha observado su carácter fuertemente interactivo y negociado, muy alejada de aquellos modelos administrativistas que se basan en concepciones racionales y optimistas en cuanto a la posibilidad de tener conocimiento e información adecuados de la realidad social. Con base en una agenda ya marcada, la simultaneidad con que se desplegó la formulación e implementación de las medidas fortaleció la capacidad de negociación del gobierno; las cuales serán luego legalizadas por la ley promulgada en 1995: la preexistencia de una agenda, la adecuación del diagnóstico a esta, el desarrollo simultáneo de las fases tradicionales de la política pública y, sobre todo, la rapidez, el activismo y la iniciativa del centro caracterizaron la implantación de esta política.

A los pocos meses de haber asumido la nueva gestión en 1993, se eleva el Proyecto de Ley de Régimen Económico Financiero de las Universidades, orientado a profundizar la autarquía de las instituciones a través de la cesión de mayores márgenes de libertad para el uso de fondos propios y de procedencia estatal, cuestión que, por otro lado, tiende a promover una mayor diferenciación entre las universidades nacionales. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación se reserva una partida discrecional para ser distribuida, según criterios de estímulo, a las reformas institucionales; política que al mismo tiempo que concentra poder a través de la distribución de premios y castigos, introduce la competencia y la disputa en torno a esos fondos. En los ochenta, Gran Bretaña –que trató de desarrollar una política para estimular la conformación de un mercado universitario– llevó adelante un proceso parecido de transferencia de fondos y poder del Ministerio de Hacienda al de Educación con el objeto de darle más intervención a este, lo que modificó también el rol y el papel de representación de base que tuvo el tradicional University

Grants Committee; también en este sentido modificó sus funciones durante este período el Dutch Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, que pasa de ser un organismo deliberativo a constituirse en un organismo de monitoreo y evaluación (Neave, 1995).

Por otro lado, en 1995 se pone en marcha el Programa de Reforma de la Educación Superior [PRES] cuyo objetivo es el mejoramiento de la eficiencia y calidad de la gestión universitaria y también de la reforma académica, administrativa y de gestión. Este programa tiene dos componentes. El primer componente incluye: a) el fortalecimiento institucional del sector universitario a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación [CONEAU], incluida luego en la Ley Educación Superior, pero que en parte ya estaba funcionando provisoriamente como Comisión de Acreditación de Posgrados [CAP]; b) la Red de Información Universitaria [RIU], el Sistema de Información y Asignaciones Presupuestarias de Recursos [SIAR] y el Fondo para el Mejoramiento de la Capacidad de Gestión y Planificación de la propia SPU. El segundo componente lo constituye el FOMECA, orientado al apoyo de las reformas de grado, equipamiento, desarrollo del posgrado y suministro de becas.

En 1994 la nueva gestión ya había introducido los Convenios para el Mejoramiento de la Calidad celebrados con universidades y asociaciones profesionales –nueve universidades y dos asociaciones– con el objeto de inducir los procesos de evaluación. También se habían puesto en marcha el programa de incentivos a la docencia-investigación y la categorización de los profesores. Todo el modelo parte del supuesto de que la acción transformadora e innovadora debe ser conducida desde el exterior, pues las instituciones son incapaces de autorreformarse, de este modo, sin que se haga referencia explícita a una teoría del cambio y la



innovación, se consolidará un modelo heterónimo de dirección de las transformaciones. La intensidad de esta política es solo comparable a la del período 1971-1973 (cuando se crean 16 universidades en las provincias, y que no incluyó dentro de sus objetivos modificar el gobierno del sistema ni el funcionamiento de las universidades existentes), también fortalecida por la coyuntura política, con amplios apoyos en el gobierno militar, que fue básicamente una política de expansión basada en un modelo de universidad regional e innovadora y que será luego reabsorbida por el modelo de universidad profesionalista tradicional.

### ***La ley y la centralidad de la evaluación***

Ante todo, es necesario señalar que no constituye una ley marco sino una ley de contenido fuertemente normativo apoyada en 89 artículos. La norma pretende regular horizontalmente la relación entre todos los sectores y subsectores de la educación superior –creando también nuevos– al mismo tiempo que expande el sistema hacia arriba mediante la creación de organismos de amortiguación (intermedios entre el Estado y las universidades) e intenta reglamentar diversos aspectos de la vida interna de las instituciones. La Ley constituye el resultado –en muchos casos no querido– de un proceso de intensas y complicadas negociaciones que se inician entre el Consejo Interuniversitario Nacional [CIN] y el Ministerio de Cultura y Educación en 1993; posteriormente, en el Poder Legislativo la norma sufrirá una serie de modificaciones y agregados imprevistos que alterarán la tradicional autonomía de la universidad argentina. En términos generales, se puede decir que la Ley constituye un instrumento básicamente regulatorio, en tanto afecta directamente a los distintos actores con prohibiciones o mandatos, y es constitutiva, en la medida

que establece nuevas reglas del juego ya que es difícil desprender de ella una imagen objetivo, en términos de los clásicos modelos de universidad vinculados a la idea de “misión”: en este sentido, el documento constituye una ruptura con los discursos que ligan la “misión” de la universidad a la idea moderna de nación, la industrialización, el desarrollo, etc.; en realidad, se supone que los objetivos y funciones emergerán –a nivel institucional– como producto de las nuevas reglas del juego y de las exigencias de calidad (medidos según los criterios de eficiencia y eficacia, generalmente vinculados a diferentes criterios que relacionan insumos con productos). Los siguientes son algunos rasgos que caracterizan a la Ley 24521:

- Establece criterios para el gobierno de las instituciones, que, si bien no se alejan de manera definitiva del modelo de gobierno tripartito –estudiantes, graduados y docentes– preva- leciente, tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales.
- Descentraliza el régimen económico-financiero promovien- do la diferenciación en materia de retribuciones y, por lo tan- to, la competencia entre instituciones y académicos.
- Diversifica sectorialmente a través del estímulo la creación de nuevas modalidades de oferta.
- Promueve la estratificación por niveles a través de legislar sobre el posgrado y sobre el papel que ha de tener en la for- mación de los docentes de grado.
- Verticaliza y complejiza la estructura de poder mediante la creación de organismos de amortiguación-coordinación: Consejo de Universidades, Consejo Nacional de Acredita- ción y Evaluación y los Consejos de Planificación Regional,

formalizando asimismo el papel central de la Secretaría de Política Universitaria.

- Flexibiliza la tradicional distinción público-privado.
- Complejiza el sistema: establece mecanismos de regulación del conjunto estructurándolo en torno a un campo o configuración que incluye la educación superior no universitaria.

Desde una perspectiva centrada en la formación de políticas, lo primero que habría que señalar es el carácter pragmático de la política desplegada: como señalamos, la práctica precede a la legitimación y formalización normativa de la mayoría de las acciones emprendidas. Este activismo del centro, que caracterizó a la primera etapa de implantación del modelo iniciada en 1993, cede su lugar ahora a la fase de burocratización y consolidación de los espacios y los mecanismos creados; con lo que lo anterior supone en términos de búsqueda de consolidación de intereses sectoriales a través de procesos de ajuste mutuo entre los departamentos del Ejecutivo y los nuevos organismos.

La norma aprobada pretende construir reglas del juego a través de instrumentos que favorezcan la individuación y diferenciación de sectores, niveles, instituciones y personas, a través de una mayor sensibilización de las instituciones al mercado externo y al mercado interno de premios y castigos; es en este contexto que la evaluación adquiere relevancia ideológico-doctrinaria y también un papel articulador del conjunto de las políticas. En el artículo 44, se hace obligatoria la evaluación interna y externa, y por el artículo 46 se establecen las características del organismo rector:

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en

jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y que tiene por funciones:

- a. Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el art. 44.
- b. Acreditar las carreras de grado a que se refiere el art. 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera que sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades.
- c. Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial.
- d. Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones. (Ley 24521, 1995)

Como vemos, la cantidad de funciones que debe cumplimentar este organismo van más allá de las atribuciones que otros organismos similares tienen en el mundo, por lo que cabe hacerse la pregunta acerca de cómo procesará y cómo incidirá en el contenido de los procesos esta sobrecarga de atribuciones que tiene en materia de acreditación y evaluación con relación a más de 80 universidades públicas y privadas. Sin embargo, la capacidad de

incidir en el sistema y las instituciones se concretará fundamentalmente a través del estilo y orientación que adopte la evaluación externa: es esta la que proporcionará o no los parámetros para una evaluación interna coherente con el objetivo de promover la capacidad autónoma de cambio e innovación de las instituciones.

Sin comprometerse con el proceso y con una imagen de futuro previsible, como lo hacía la planificación tradicional de la década del cincuenta, este mecanismo de regulación de la calidad se posiciona a posteriori de las prácticas; se propone mediar la relación entre el público y la universidad, sustituyendo a la tradicional confianza. Esta nueva situación supuso la intervención de dos cuestiones, la primera de las cuales es estructural: a) el desarrollo cuantitativo y complejización del SES hizo menos visibles, al mismo tiempo que comparables, a las instituciones, lo cual simultáneamente obligaba a la demanda a elegir entre diversas alternativas de formación; b) la elaboración política del “principio de la desconfianza” que permitiese construir y consensuar la nueva política; Martín Trow observa para el caso de Inglaterra la articulación que se promovió, también desde el gobierno de aquel país, entre evaluación, mercado y desconfianza a partir del principio mencionado anteriormente: “la implantación de la evaluación fue acompañada de una política de promoción de la desconfianza en relación con el funcionamiento de las universidades que no necesariamente era compartida por el público” (Trow, 1996).

La política de evaluación supone, asimismo, que la mirada externa genera reflexividad, autorregulación y cambio sin tener en cuenta cuánto hay de adaptación formal y “ajuste mutuo” entre los valores y expectativas de la agencia externa y la institución; si se impulsa una dinámica heterónoma, ella entrará seguramente en colisión con el potencial ciclo de

autoevaluación-regulación-innovación, que deberían desarrollar las propias unidades del sistema (Kells, 1992).

Es necesario considerar que la centralidad educativa de la evaluación de la calidad, como problemática de los SES y también de la educación en general, tiene que ver con los espectaculares cambios que se viven en el entorno socioeconómico mundial: la globalización de la economía, la creciente competencia entre las economías nacionales y regionales, el debilitamiento de los Estados nacionales y de su capacidad de controlar y diseñar estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, en un contexto de SES cada vez más amplios y complejos. Al mismo tiempo, como señalan Alexander y Davies (1993) la política universitaria y científica se subordina crecientemente a objetivos de mercado, la universidad “finalizada” en torno de esos objetivos parece no encontrar en el contexto socioeconómico las condiciones de previsibilidad que habían caracterizado a la modernidad, a la vez que la pérdida del monopolio de los espacios de producción de saber y la sobrecarga de demandas en el nuevo contexto de la globalización ponen en cuestión su tradicional hegemonía y legitimidad. Además, como señala García Guadilla (1996), en los países en desarrollo la globalización aparece fragmentada, por lo cual, la necesaria competitividad a desarrollar deberá tener en cuenta los graves problemas de equidad, lo que supone a la vez tener en cuenta también la pertinencia local de la universidad.

En esta cesura de la historia social, la evaluación como ideología y los organismos de evaluación como poder educativo se sostienen sobre la base de la manifiesta necesidad de proveer de racionalidad instrumental a los actores directos de la educación. Parece suponerse que solo ellos podrán adaptarse a la imprevisibilidad del medio ambiente, al mismo tiempo que el centro se apropia de la posibilidad de determinar el valor de la relación

entre medios y fines organizacionales que esa adaptación requiere: la eficiencia, el desempeño y eficacia llevan a que no se tenga en cuenta la importancia que en un sistema universitario tienen aspectos sustantivos como la diversidad y densidad disciplinaria, y finalmente es esta la que deberla –a través de su constante renovación y crecimiento– impulsar la transformación de las estructuras académicas e institucionales (Clark, 1983).

Teichler (1993) ha resaltado algunos aspectos que generalmente la evaluación no tiene en cuenta y que constituyen también un señalamiento para la actual política de evaluación en la Argentina; el autor ha planteado algunas condiciones para el correcto funcionamiento de un sistema de evaluación, poniendo énfasis en el problema cultural y de adaptación local y en la superficialidad y formalidad que suelen adquirir estos procesos; señala que es necesario prestar atención a las condiciones previas de la evaluación, entendidas como tradiciones educativas y condiciones socioeconómicas, al mismo tiempo que se hace necesario fomentar una cultura que sea soporte genuino de la evaluación; pero me parece fundamental su señalamiento acerca de que los métodos de evaluación deben poder iluminar a la institución en sus aspectos oscuros, organizacionalmente difíciles de reconocer. Lo observado es importante pues significa reconocer que la universidad es una “organización compleja”, que puede adoptar las ya mencionadas características de la “anarquía organizada” u otras formas de toma de decisiones y lógica de estructuración del poder, que, si son analizadas desde las perspectivas administrativistas clásicas, pueden reducir la evaluación a los aspectos superficiales que responden más al sentido común compartido, a lo “esperado” por las autoridades, que a comprender el funcionamiento de las zonas ocultas de la institución. En los sistemas educativos y en particular en la universidad, como institución

especialmente opaca a la mirada externa, es preciso partir de una concepción del objeto que privilegie los aspectos no manifiestos, aquellos de los que justamente el organigrama y los documentos no dan cuenta, pues estos aspectos –a diferencia de la empresa– son los que predominan en instituciones de este tipo.

Como señala Martin Trow (1996) para el caso de Gran Bretaña, el peligro que representa la disolución del principio de confianza y la generalización de una “*accountability*”, que cuanto más estricta, menos revela los procesos profundos por los cuales las universidades son consideradas responsables. El problema central para este autor es cómo hacer que se sostenga la posibilidad de hablar de temas significativos y verdaderos, y al mismo tiempo sostener la verdad de lo que sucede: este es el verdadero reto de la evaluación externa. Lo curioso de los procesos de evaluación, y ello se manifiesta también en la Argentina, es que raramente se fundan en una comprensión de la lógica que preside la estructuración y reproducción del poder en estas instituciones o de los particulares modos que asume la toma de decisiones en contextos en que el poder se debe en gran medida a otras fuentes, que no son las de la administración burocrática y en las que problemas y soluciones tienden a confundirse en el momento de decidir una política. Así podemos preguntarnos: ¿podrá el nuevo organismo encargado de la evaluación, con la sobrecarga que tiene de funciones de evaluación y acreditación, cumplir con los requisitos planteados? ¿O predominarán sus propios principios de eficiencia ligados al logro de sus múltiples objetivos?



***La emergencia de nuevos espacios, en la cumbre:  
estratificación vertical y policentrismo***

La reciente creación de organismos de amortiguación entre el Estado y las instituciones universitarias incorporó a la Argentina a la tendencia predominante en el mundo de descentralizar el poder estatal acompañado de la creación de instancias de mediación de la relación entre la universidad y el Estado. No cabe duda de que la Ley ha producido una estratificación institucional que ha de tener consecuencias fundamentales sobre el SES, por cuanto deriva parte del poder de las instituciones de base a los niveles superiores de coordinación. Pueden formularse también numerosas preguntas que van desde aquellas planteadas desde una perspectiva interesada en conocer la efectividad de estos organismos, a las que pretenden dar cuenta de la direccionalidad que intentan imprimir en el sistema, las formas de ejercicio del poder que practican, o aquellas que se orientan a observar desde la evaluación de las políticas los efectos no deseados de las políticas implementadas.

Neave (1995) ha intentado aportar diversas miradas que posibilitarán comprender, desde una perspectiva centrada en el análisis de sus posibles funciones y poderes, la lógica de creación que preside a estas instituciones; así ha caracterizado a estos organismos según el origen de su creación: “*top down*” (University Grant Commission o el Comité National d’Évaluation en Francia) o “*bottom up*” producto de la iniciativa universitaria (American Council on Education). A la vez, estos organismos pueden ser “mono” o “multipropósito” y ser caracterizados según sean “distributivos”, de “consulta” o “deliberativos”, teniendo estas funciones –no excluyentes– más o menos poder de generar políticas. Propone también, correctamente, interpretar este nuevo fenómeno en

términos de una teoría política del gobierno en el contexto de las diferentes culturas nacionales; y finalmente el autor se pregunta acerca de la dirección y tipo de penetración que tienden a desplegar estos organismos, para concluir advirtiendo el peligro de que tiendan a representar los intereses administrativos del Príncipe.

### ***La emergencia de espacios de mediación entre la universidad y el Estado***

Los tradicionales organismos intermedios argentinos, el CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas [CRUP], son organismos deliberativos y de consulta que fueron creados desde el gobierno, pero que expresan los intereses del sector público y privado; por otro lado, los tres nuevos organismos recientemente incorporados son fundamentalmente una creación desde arriba que pretende agrupar a distintos intereses vinculados al sistema, de manera relativamente independiente de la interferencia estatal: en ellos están representados fundamentalmente las universidades (Consejo de Universidades), la política a través del Poder Legislativo (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación) y los intereses regionales (Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior). Si incluimos a la SPU, podemos decir que son seis los espacios formales que en la cumbre del sistema intervienen en la formación de políticas y toman decisiones de distinto efecto prescriptivo: configuran con más o menos poder el gobierno del SES. Según la reciente Ley: “Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior [...]” (art. 71). El Consejo de Universidades “es un órgano de

consulta en materia de definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario y articulación entre sectores del sistema; está compuesto por representantes del sector universitario público, privado, del Ejecutivo, las regiones y el organismo de coordinación educativo federal” (art. 72).

Por otro lado la CONEAU no es considerada un organismo de gobierno y coordinación, sino que se integra como parte de las condiciones de funcionamiento del sistema: “la CONEAU es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y que tiene por funciones: coordinar y llevar adelante las evaluaciones externas, acreditar carreras de grado y posgrado, opinar sobre la creación de nueva instituciones [...]” (art. 46). Esta comisión, integrada por doce miembros, tiene una mitad de representantes del Poder Legislativo, uno del Poder Ejecutivo y el resto de los miembros son representantes de los organismos de representación universitaria públicos y privados.

En primer lugar, es necesario considerar a esta institución como un organismo de gobierno, ya que muchas de sus decisiones vinculadas a la evaluación y acreditación de instituciones y programas afectan y moldean tanto el perfil como el carácter de las universidades y el sistema. Por otro lado, es el organismo que, fundamentalmente influido por el poder político asociado en la mayoría de las competencias al Ministerio de Educación, tiene un papel estratégico: la capacidad de distribuir valor a través de la jerarquización de las instituciones e incidir así sobre la distribución de fondos y recursos. Al mismo tiempo, los tradicionales organismos de representación de las universidades públicas y privadas han perdido influencia real, en la medida en que parte de sus funciones se han derivado. Finalmente, los Consejos Regionales de Planificación funcionan a nivel de las regiones y tienen

representación en el Consejo de Educación Superior: participan y tienen voz expresando los intereses territoriales del sistema.

El SES se ha poblado así de nuevos organismos y espacios de poder y negociación; nuevas voces e intereses se han incorporado de manera directa al sistema: el Poder Legislativo, el Ejecutivo, los gobiernos provinciales, la educación no universitaria. Tantos son los intereses representados en este gobierno policéntrico, que es difícil hacer una generalización para el conjunto, pues supone también hacer un análisis para cada institución en particular. Sin embargo, podríamos señalar como hipótesis que, si bien el proceso de su creación ha sido fundamentalmente “*top down*”, los organismos tienen representantes de la base del sistema, al mismo tiempo que su capacidad de penetración se reduce debido al carácter teóricamente deliberativo de los mismos. Por otro lado, se puede observar que, a pesar de que los organismos tienen un propósito relativamente definido, las funciones incluidas –como ya hemos señalado para uno de los organismos– pueden superar la capacidad operativa de estos; de cualquier manera, la pregunta formulada por Neave acerca del potencial poder del Príncipe sigue vigente debido al poder acumulado por el Ministerio de Educación. Finalmente, cabría preguntarse lo siguiente: ¿serán estos locales de gobierno y sitios de transferencia los que dinamicen el cambio del sistema hacia el fortalecimiento de su base disciplinaria e investigativa? ¿Podrá esta compleja superestructura impulsar la innovación y el cambio en la base del sistema o, por el contrario, se transformará en una traba burocrática? ¿Expresarán los intereses de las universidades o serán mera correa de transmisión de la voluntad estatal?

## **Coordinación del sistema: ¿burocracia profesional, oligarquía académica o mercado?**

Vamos a tratar de describir de manera general el cambio y las transformaciones que supone el proceso de acrecentamiento de niveles de decisión y poder en el SES, siguiendo los lineamientos generales ya planteados por Burton Clark. Es necesario partir de la consideración de que si hay algo que caracterizó al sistema universitario argentino, cuando prevaleció la democracia en el país y los principios de la Reforma en el gobierno de las instituciones autónomas, fue la intensa participación de la base del sistema: los académicos, pero sobre todo los estudiantes. Clark habla de tres mecanismos de integración que tienen que ver con el tipo de coordinación del sistema y por lo tanto con la distribución del poder; señala que las categorías de burocracia central, oligarquía profesional y mercado son grandes tipos ideales que junto a rasgos que se le pueden añadir, producto de otros locales de poder y autoridad como el político, pueden dar cuenta de los distintos sistemas de coordinación a nivel del análisis comparado entre países.

El modelo continental de los países europeos –salvo Gran Bretaña– es aquel que ha concentrado el poder en la burocracia ministerial, en cambio, la oligarquía académica prevalece allí donde los académicos tienen la capacidad de influir en la construcción de las políticas; el último modelo es el de mercado en que prevalece la lógica interactiva, de diferenciación, competitividad y colaboración de las instituciones entre sí; en este contexto de competencia interinstitucional se fortalecen fundamentalmente las burocracias institucionales que conducen a sus instituciones a través del mercado académico, estudiantil e institucional.

Desde esta versión simplificada podemos esbozar algunos rasgos del sistema argentino.

- La Argentina ha pasado de un sistema relativamente simple, con pocos organismos de mediación y coordinación, a un sistema complejo, de múltiples niveles, organismos de coordinación e instancias de decisión, al mismo tiempo que el Ejecutivo se fortaleció en su capacidad de iniciar, normar e implementar políticas.
- Nuevos organismos han incrementado la capacidad teórica de formular e implementar políticas públicas a través de un conjunto de nuevos locales de poder, más o menos vinculados al Estado.
- En este contexto, la institución universitaria y sus cuerpos rectores se debilitan en términos de una concepción estática de más o menos poder y se debilitan también dinámicamente, debido a la densidad de las presiones que desde la institución y el sistema operan sobre ella. En este contexto, la política de “mercado dirigido” puede redundar en una aún más precaria capacidad de tomar decisiones por parte de las universidades.
- Hemos señalado que el poder durante los períodos democráticos residió en la base del sistema; sin embargo, en los últimos años la presencia de los académicos como corporación ha sido débil y ambigua su relación con las nuevas medidas de política (Follari, 1996); fueron, por ejemplo, los estudiantes a través de sus organizaciones nacionales y regionales los que se opusieron de manera más vehemente y sistemática a los nuevos lineamientos.

En la Argentina el poder académico ha estado teñido por la política y ha sido compartido con los estudiantes, al mismo tiempo que el mercado institucional existe de manera parcial y segmentado solo en algunas regiones. En este mapa de distribución borrosa del poder, las nuevas medidas y los nuevos organismos han favorecido la construcción de una potencial hegemonía del sector “burocrático-político” que permea a los organismos superiores de formulación, ejecución y coordinación de políticas, y al mismo tiempo las crecientes exigencias externas, en un ambiente cada más complejo, fortalecen a este sector dentro de las mismas instituciones. Por otro lado, el mercado –en relación con las universidades públicas–, si bien presente de diferentes maneras, se desarrolla fundamentalmente en relación con los bienes simbólicos y materiales que distribuye o se negocian desde el Estado y los organismos de amortiguación. En este sentido –y a diferencia de casi todos los modelos de transición hacia un Estado supervisor– la Argentina ha pasado a de una coordinación sistémica liviana y autónoma (CIN y CRUP) a una coordinación policéntrica en la cual el Estado cumple hoy un papel central; sin embargo, podría uno preguntarse acerca de la estabilidad del actual sistema de tensiones que vincula y articula al conjunto de organismos que integran la configuración policéntrica de gobierno. En este contexto, lo que parece evidente es que la Argentina se aleja de manera significativa del famoso triángulo de coordinación, debido a la debilidad del poder académico, la virtualidad del mercado y el creciente poder de una burocracia y de organismos de amortiguación en los que la política tiene aún, como en el conjunto del sistema, mucho que decir.

La dificultad en definir un centro de regulación no cuestiona la existencia de una regulación cuyo carácter habrá aún que comprender, pero que contiene algunos peligros que deberán

evitarse. Varios autores, desde una perspectiva que resalta los excesos de la regulación en relación con la capacidad de adaptación y cambio de las instituciones particulares, han caracterizado a esa región superior de los sistemas: Clark (1983), por ejemplo, señala que

la investigación reciente en economía política ha descrito minuciosamente la distribución del poder estatal entre una multiplicidad de funcionarios y departamentos. La dependencia entre estas autoridades requiere de ajustes y acomodos recíprocos –observen los centenares de comités coordinadores de los gobiernos norteamericano y británico–, y estos acomodos cumplen con la mayor parte de las funciones coordinadoras. Debido al desarrollo de múltiples obligaciones recíprocas, el control mutuo entre funcionarios se vuelve tan complejo como el control ejercido por los burócratas sobre la población.

Si tenemos ahora en cuenta la tendencia de la burocracia a expandirse competitivamente en torno a la creación de normas, personal, jurisdicciones y la fragmentación y faccionalismo del aparato estatal argentino, se abre un campo experimental interesante para el análisis teórico y empírico de las políticas públicas en materia de educación superior. Levy (1995), desde una perspectiva que valora los mecanismos de mercado, plantea algunos cuestionamientos a la tendencia existente a sobrecoordinar los sistemas; entre algunas de sus argumentaciones señala que “la Coordinación de Gobierno Centralizada tiende a ahogar la capacidad de respuesta, la innovación, la diversidad y la iniciativa [...]”; si bien posiblemente la idea de centralización está más definida para el



autor mencionado que lo que podría decirse de la Argentina, la reflexión vale la pena ser planteada.

## **Reflexiones finales**

En este punto hemos pretendido describir los principales trazos de la política universitaria que se despliega entre 1993 y 1999. Sin embargo, parece importante retomar algunos aspectos que hacen a la mejor comprensión de la dinámica del sistema universitario argentino. Como hemos señalado, este ha tenido como una de sus particularidades la de su fuerte autonomía, lo cual se correspondió con la histórica ausencia de políticas por parte del Estado bajo regímenes democráticos, cuestión que se manifestaba aún antes del movimiento de Reforma de 1918.

Esta falta de protagonismo estatal permite decir metafóricamente que la universidad argentina “no tiene origen”, si por ello entendemos la existencia de un acto inaugural que marca la historia posterior, como es el caso de universidad humboldtiana o napoleónica. La universidad argentina se desarrolla sobre la base de la incorporación aleatoria de distintos modelos prevalecientes en el mundo, al mismo tiempo que estos perfiles son moldeados y adaptados luego al estilo de la demanda profesionalista que orienta a las clases medias en ascenso: proceso que se extiende a lo largo de todo este siglo y continúa teniendo vigencia aún hoy, y que posiblemente la exigencia de eficiencia y calidad de mercado no hará más que incrementar.

El temprano acceso en 1916 de las clases medias al gobierno nacional y la democratización política y social de la sociedad, en el contexto de una economía agroexportadora que no requirió de insumos científico-tecnológicos ni de demandas alternativas de formación a la de las profesiones liberales, definieron los trazos

de la universidad actualmente existente. La universidad argentina, a diferencia de las de América Latina, se masificó cuando sus estructuras ya habían generado tradiciones académicas sólidas: las viejas estructuras se adaptaron a las nuevas circunstancias pero no se modernizaron, por eso hemos hablado de crecimiento sin desarrollo; más bien, en muchos sentidos la evolución particular de la universidad argentina permite hablar de una “universidad interrumpida” por el quiebre producido en la memoria institucional entre 1966 y 1983. Hemos señalado que la política desplegada a partir de 1993 es novedosa en nuestro contexto, por cuanto ha sido concebida con la intención de producir políticas y regular comportamientos: lo que podría haber sido considerado como un sistema de autogobierno institucional con débil coordinación, ha pasado a constituirse en un sistema con múltiples espacios de gobierno y toma de decisiones, en el que podemos decir existe una hegemonía burocrático-política morigerada por el carácter borroso de los núcleos de poder universitario.

Si bien la nueva política se propuso elevar la calidad del sistema a través del supuesto de la competencia y de una mayor diferenciación en el interior y entre las instituciones, las condiciones socioeconómicas externas no parecen, en los hechos, requerir una universidad diferente a la tradicional. La proliferación de orientaciones vinculadas a la administración y a los negocios y el perfil que estas orientaciones están imponiendo a la universidad actual parecen más bien constituir una renovación del perfil profesionalista de la universidad tradicional. De hecho, las reformas universitarias que se emprendieron como consecuencia de las políticas tienden a modificar el modelo de estructura académica de tipo continental en dirección a la incorporación de un modelo más cercano al norteamericano: lo que no está en discusión es la estructura tradicional de las carreras, salvo en la

creación de carreras cortas y un general vocacionalismo. En el fondo podría pensarse que, bajo las actuales condiciones de apertura y globalización de la economía, tienden a reproducirse las condiciones que impidieron históricamente constituir un sistema de innovación científica y tecnológica que vinculara a los actores de la producción y la universidad: la universidad podrá modificar sus ropajes y el reciente Príncipe hacerse acompañar por Barones, sin embargo, habrá que ver en qué medida la relación Estado, universidad y sociedad pueden constituirse en un verdadero sistema de innovación, que vincule formación, producción de conocimiento científico y demanda social por conocimiento nuevo.

Las observaciones que hemos realizado no son más que una serie de preguntas vinculadas a una primera descripción de lo que ha sucedido durante los últimos años en materia de política universitaria. Nuevos actores, entre ellos el Banco Mundial, se han incorporado a la formación de políticas públicas, las que deberían ser analizadas de manera más sistemática en el marco de una perspectiva comparada. En este sentido, el análisis comparado deberá en el futuro convertirse en un instrumento insoslayable de la investigación, en el que la historia y el tiempo largo deberán jugar un papel fundamental. Por cierto que la evaluación de las políticas presentes deberá realizarse teniendo en cuenta su impacto sobre el sistema. Un análisis más equilibrado deberá incluir la distancia necesaria para observar si el impacto ha ayudado a crecer y a desarrollarse a los asentamientos básicos del sistema, acrecentado la capacidad de crear conocimiento, diversificando y actualizando los cuerpos disciplinarios, o si simplemente ha complicado las formas de reproducción tradicional. Por lo pronto, en la coyuntura, lo que se ha modificado con la emergencia de nuevos actores y más complejas formas de gobierno es la morfología de distribución del poder.

## Bibliografía

- Álvarez, Sonia (1996). Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 4(5).
- Alexander, Jon y David, Charles (1993). Teoría democrática e incorporación política de la educación superior. En Emilio Tenti Fanfani, *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Baldrige, Victor (1986). Alternative Models of Governance in Higher Education. En Marvin Peterson (Ed.), *Organizations and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ashe Reader Series.
- Cerych, Ladislav (1984). The Policy Perspective. En Burton Clark (Ed.), *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views* (pp. 233-255). Berkeley: University of California Press.
- Clark, Burton (1983). *El Sistema de Educación Superior*. México: Nueva Imagen/UAM.
- Cohen, Michael y March, James (1986). The Process of Choice. En Marvin Peterson (Ed.), *Organizations and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ashe Reader Series.
- Follari, Roberto (1996). Docentes universitarios argentinos: no hagan olas. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 4(5).
- García de Fanelli, Ana María (1997). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Buenos Aires: Cedes.
- García Guadilla, Carmen (1996). *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: CENDES/Nueva Sociedad.

- Krotsch, Pedro (1996). El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 4(5), 43-56.
- Levy, Daniel (1995). *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. México: CESU/UNAM/FLACSO.
- Ley de Educación Superior 24521 de 1995. Disposiciones preliminares. Educación Superior. Educación superior no universitaria. Educación superior universitaria. Disposiciones complementarias y transitorias. 7 de agosto de 1995. B. O. 10/08/1995. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24521-25394/actualizacion>
- Neave, Guy (1995). On courtiers, panders and other bodies intermediary. *Valutare l'Università, Notiziario* (Università degli Studi di Torino).
- Secretaría de Políticas Universitarias (1997). *Boletín estadístico*. Buenos Aires: MCyE.
- Teichler, Ulrich (1993). Los peligros de la evaluación. En Hebe Vessuri (Ed.), *Documentos sobre gestión universitaria*. París: Columbus CRE/UNESCO.
- Tiramonti, Guillermina et al. (diciembre de 1993). La nueva oferta universitaria. *IICE. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (Buenos Aires: UBA), (3).
- Trow, Martín (1996) Trust, markets and accountability in Higher Education: a comparative perspective. *Higher Educational Policy*, 9(4).
- World Bank (1995). *Lessons of Experience*. Washington: WB.
- World Bank Group (junio de 1995). *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report*. Washington: WB.



# El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina\*

## Introducción

El problema de la evaluación de la calidad en la educación superior constituye uno de los temas clave en la agenda de reformas de la educación superior que se comienzan a implementar hacia mediados de los ochenta en casi todas las regiones del mundo. La nueva agenda de la educación superior ha sido el producto de distintos factores políticos, sociales y económicos que motivaron revisar el vínculo entre el Estado y la sociedad y también la relación entre el Estado y las universidades. En relación con esta cuestión existieron dos fenómenos claves para entender el origen de las nuevas formas de asegurar la calidad. Por un lado

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En Pedro Krotsch et al., *La universidad cautiva*. La Plata: Al Margen/UNLP. Se han eliminado los apartados “Algunas características de la universidad argentina: la universidad interrumpida” y “La ley y la centralidad de la evaluación”, que están replicados en el capítulo 10 de este libro. Esta es una versión revisada de la publicada en Chiroleu, Adriana (Org.) (2001) *Repensando la Educación Superior*. Rosario: Ed. UNR; que es una versión corregida de la publicada en Yarzabal, Luis; Vila, Ana y Ruíz, Roberto (Eds.) (1999). *Evaluar para transformar*. Caracas: IESALC/UNESCO.

las universidades entraron en lo que se ha denominado masificación, proceso que se resolvió expandiendo y diversificando el sistema, por el otro el destino de los egresados deja de ser el sector público para ser reemplazado potencialmente por el sector privado. La pérdida de una relación privilegiada con el Estado, que caracterizó la universidad de élites, socializa y diversifica las relaciones de la universidad con el entorno. La doble presión de lo anteriormente señalado contribuye a hacer de la evaluación tanto un elemento de la rendición de cuentas de las universidades, como del potencial control y direccionamiento de estas.

A fines de los ochenta, Brunner (1990) observaba la necesidad de establecer una evaluación liviana y eficaz que suplante a la vieja relación benevolente establecida entre las universidades y el Estado en América Latina. Consideraba que la evaluación es un instrumento eficaz para establecer una forma de regulación y conducción de las universidades orientada a mejorar su calidad. Por otro lado también contribuyeron a la modificación de los patrones de relación entre el Estado y la educación, la crisis fiscal, el desmontaje del Estado de bienestar y las profundas Reformas del Estado con su correlato de privatización y descentralización, a lo que se agrega la crisis de la ingeniería social y el planeamiento como palanca de racionalización de las políticas estatales. La evaluación pasa así a suplantar al tradicional planeamiento como instrumento de conducción y regulación de los procesos educativos. En este contexto se generaliza la preocupación por la evaluación como un modo de restablecer la confianza en la universidad, en los distintos países del mundo, sin que esto signifique siempre incrementar el grado de libertad de las instituciones. Lo anterior dependerá de la particular historia de la relación entre la universidad y el Estado en cada uno de los países.



La Argentina tiene una larga tradición de autonomía universitaria que se inicia con la Reforma universitaria de 1918. Esta autonomía asociada al cogobierno de las instituciones –interrumpida durante los gobiernos autoritarios– continúa vigente aún hoy, a pesar de limitaciones impuestas a través de la Ley 24521 de Educación Superior [LES] sancionada en 1995. Al mismo tiempo es necesario señalar que este modelo universitario, fuertemente autónomo, ha contribuido históricamente a debilitar el papel que el Estado tuvo (en los períodos democráticos) con relación a las universidades. Es así que, salvo excepciones como el período 1971-1975, el Estado fue prescindente en materia de políticas públicas hacia la universidad, cuestión que se puede observar aún antes de 1918. Por el contrario, ya desde finales del siglo pasado, el Estado central fue muy activo en cuanto al desarrollo de la enseñanza media y primaria, papel del que se ha retirado paulatinamente durante las últimas décadas a través de la descentralización de los servicios a las provincias.

A partir de 1989, cuando asume el gobierno el Partido Justicialista, el Estado comienza a protagonizar un papel en la construcción de políticas de educación superior, que modifica las tradicionales relaciones “benevolentes” prevalecientes entre el Estado y la universidad en períodos democráticos y el carácter restaurador de las políticas prevalecientes a partir del retorno de la democracia en 1983. Estas políticas enmarcadas en las actuales tendencias a priorizar los problemas de la calidad y la eficiencia se han desarrollado a lo largo de tres momentos o fases. La primera, que se extiende entre 1989 y principios de 1993, puede ser considerada como de *construcción de la agenda*; la segunda que se extiende entre esa fecha y 1997, corresponde a la *construcción e implementación* de la política; y la tercera que recorremos actualmente puede ser denominada de *estabilización y burocratización* de

esta política. Es necesario recalcar aquí el carácter fuertemente incremental, negociado y pragmático de la política desarrollada, lo que dificulta, sin duda, distinguir de manera clara los distintos momentos en los que esta se despliega.

Durante el primer período, los debates, cargados de enfrentamientos, transforman en públicas una serie de cuestiones que fundamentalmente atañen a la legitimidad de las universidades nacionales, promoviendo de hecho el reemplazo de la confianza sobre la que se basaba la relación entre universidad y sociedad, por otros mecanismos de rendición de cuentas. Se introducen así cuestiones que aún hoy constituyen el eje y el trasfondo de los debates: la equidad y el arancelamiento de los estudios, la baja capacidad de retención del sistema y los modelos de acceso, la política de financiamiento, la evaluación, la articulación con la empresa y el mercado, etc.

El segundo período es el que se extiende desde principios de 1993, cuando se crea la Secretaría de Políticas Universitarias [SPU], y 1997, en que se produce el recambio del titular de la Secretaría, etapa en la que nos concentramos. Durante este período coinciden la elaboración y la ejecución de las políticas de educación superior. A partir de la promulgación de la LES, y el posterior reemplazo del Secretario de Políticas Universitarias en 1997, comienza la etapa de estabilización de las políticas.

Dentro de este contexto, la política de evaluación, en la que nos concentraremos, constituye el eje ideológico de la política universitaria, pues es a la evaluación a la que se remiten los discursos acerca de la calidad así como también los de cambio e innovación del sistema. En el trabajo se analizará el proceso de construcción histórica de la política de evaluación, al mismo tiempo que se caracterizarán distintos aspectos del funcionamiento (hasta 1999) de la evaluación, a partir de los fines

y objetivos asignados a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU]. Como todo análisis de políticas, el presente trabajo está sujeto a valores y puntos de vista que dependen en gran medida del lugar desde el que se aborda el análisis.

Como producto de la intensa política universitaria –concentrada y focalizada en medidas concretas– que se desplegó recientemente desde el Estado, el sistema de educación superior ha modificado su perfil tradicional. Durante el breve lapso que se extiende entre 1993 y 1995 se formularon y comenzaron a implementar un conjunto de medidas que culminan con la aprobación en 1995 de la Ley 24521 de Educación Superior. Las siguientes son algunas de las cuestiones por las cuales vale la pena detenerse en el análisis de “las políticas” y, en este caso, especialmente la de la evaluación de la calidad, así como adelantar hipótesis acerca de “la política”, menos explícita públicamente:

- a. La particular intensidad con que las políticas fueron aplicadas.
- b. La amplitud del espectro de las medidas planteadas en el plano horizontal y vertical del sistema.
- c. El intento de romper con un modelo de Estado benevolente cuya política en los períodos democráticos consistió, fundamentalmente, en preservar la autonomía de las instituciones.
- d. En poco tiempo el balance y configuración del poder del sistema se ha modificado significativamente; la creación de organismos de coordinación y amortiguación en el nivel superior del sistema y la ampliación de la burocracia gubernamental significó incorporar espacios de poder en un ámbito

que hasta ahora permanecía vacante. El sistema se ha complejizado, también en términos de sus organismos de gobierno.

La pregunta que recorre permanentemente nuestra reflexión acerca de los procesos de evaluación son: ¿en qué medida significan estímulos a la innovación y cambio en la base del sistema? ¿Es posible impulsar un proceso de cambio desde fuera del sistema? ¿Es posible ligar las políticas a un cambio de misión de la universidad?

Tratar de comprender el presente es siempre engorroso pues es opaco el modo en que las estructuras y prácticas existentes modifican, reabsorben o se resisten a las nuevas medidas. En este sentido, no pretendemos evaluar los procesos de formación e implementación de la política de evaluación y acreditación; para hacerlo, deberíamos poder reconocer la incidencia que los distintos actores, así como sus intereses y prácticas, tuvieron en la formación y desarrollo de las distintas políticas; por esto nos mantendremos en el espacio abstracto de la formulación de políticas tratando simplemente de dar cuenta, de describir la construcción –al mismo tiempo que conjeturamos sobre su implementación e impacto– de una política en particular: la de la evaluación de la calidad. Este recorte supone sobredimensionar, en el caso de las políticas públicas, el activismo del centro, pues revelar el sistema de tensiones, de presiones y resistencias, de la evolución del balance de poder dentro del “campo de la evaluación” debería ser motivo de un trabajo más exhaustivo.

## **Aspectos históricos de la constitución del sistema de evaluación**

En este acápite haremos una breve reseña del proceso de construcción de la política de evaluación, suponiendo que una perspectiva que pondera positivamente los procesos de interacción y negociación en la elaboración de políticas contribuye a desarrollar una mirada menos sesgada por reduccionismos, asimismo más orientada a comprender las complejidades de la producción de políticas públicas.

El espacio de prácticas e instituciones vinculadas hoy a la evaluación de la calidad ha sido el producto de más de diez años de desarrollo, la mayor parte de cuyo recorrido ha estado sujeto a debates y disputas en torno a su validez, sentido o eficacia. Nacido como proyecto durante el gobierno radical, asociado desde entonces al financiamiento del Banco Mundial, se institucionaliza finalmente en la denominada CONEAU creada por la LES. Hasta 1991 la problemática de la evaluación estuvo incorporada a otros temas que constituían la agenda de reforma del Estado como financiamiento, arancelamiento y fuentes de financiamiento alternativas, eficiencia interna del sistema, gestión, etc., de los que fue aislándose paulatinamente para constituirse en un problema con características propias.

Entre 1989 y fines 1993 transcurre en el período que hemos denominado de construcción y legitimación de la nueva agenda, así como de deslegitimación de la situación anterior basada en la confianza pública, que se creía entonces que debía ser reemplazada por nuevas formas de rendición de cuentas como el mercado o la evaluación.

Es en este contexto que la evaluación comienza a perfilarse como un espacio específico de confrontación, que se consolida

en torno a la relación que se establece entre el capítulo pertinente a evaluación del Subproyecto 06 y el Consejo Interuniversitario Nacional [CIN]. Es un período signado por la controversia entre esos dos actores, en un contexto en el que el Gobierno Justicialista desarrolla una agresiva política de reforma del Estado y de la economía, como ya se indicó anteriormente, en el marco de un sistema universitario que no adhería a la política del gobierno.

El acta de Concertación Universitaria firmada entre el CIN y el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 990 de 1991) abre de alguna manera la posibilidad de construir puentes que encaucen las tensiones entre el Estado y las universidades, cuestión que al mismo tiempo confirma la debilidad de las universidades frente al proyecto global de racionalización.<sup>1</sup>

El proceso de formación de la política de evaluación se había desarrollado hasta ahora de manera intersticial, si bien ya había sido colocado en la agenda pública durante los años previos, lo estaba junto a otras cuestiones de igual relevancia pública. Recién en 1992 se instala como una cuestión a disputar de manera acordada entre actores del Estado y las universidades: se constituye así un espacio de tensiones formalizado que algunos han considerado el inicio de la conformación del campo de la evaluación (Mollis, 1997). Espacio del que parece conveniente resaltar su carácter interactivo y negociado a la vez que fuertemente atravesado por la pertenencia política de los actores.

---

1 El acta suscrita con el gobierno se orientaba a la elaboración de una tipología de universidades partiendo de la información a suministrar por las mismas, con el objetivo de ordenarlas en términos de su eficacia y productividad. Al mismo tiempo se envía al Congreso un Proyecto de Ley Universitaria y otro de Régimen Económico Financiero.

Es necesario señalar que estos actores han tenido capacidades y tiempos diferentes en cuanto a la posibilidad de elaborar e introducir políticas, pues mientras el actor estatal se guía por los principios de la autoridad legal y la jerarquía burocrática, las universidades estructuran su poder y autoridad interna y de coordinación interinstitucional de manera fuertemente colegiada.<sup>2</sup>

El carácter negociado de los procesos de interacción dentro de la universidad se refleja también en las relaciones entre las universidades, a lo que se agrega en nuestro país el fuerte impacto que en estos procesos tiene la política partidaria, y en este sentido, no cabe duda de que la tensión que recorrió todo el proceso de construcción de la política de evaluación se debe a que estuvo atravesado por la presencia de esta fisura entre el partido en el gobierno y el principal partido opositor. Sin duda también participaron otros actores, como previamente lo hicieron los empresariales, en el caso de la evaluación, y fundamentalmente los estudiantiles –fue notable la falta de presencia de los académicos– en relación con la política general.

El denominado Subproyecto 06 que contenía el componente de evaluación de calidad fue puesto en marcha en 1991 (dos años antes de que se iniciara una política universitaria más activa), con el financiamiento del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales [PRONATASS] que contaba, a su vez, con el financiamiento del Banco Mundial y la cooperación

---

2 Distintos autores (Baldrige, 1986; Cohen y March, 1986; Clark, 1983) han tratado de caracterizar a la universidad como una organización particular en la que no rigen los principios de las empresas tradicionales. Así se ha hablado de “anarquía organizada”, “cesto de basuras”, “organización pesada en la base”, etc.

técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].

Paralelamente, el gobierno central había firmado un acuerdo con el CIN para poner en marcha el proyecto, del cual solo el proyecto de evaluación continuó siendo materia de acuerdo y negociación con las universidades; proceso que se canalizará primero a través de la Comisión de Enseñanza del CIN y, más adelante, de una comisión específica de seguimiento de la elaboración del proyecto del mismo organismo.

Esta situación generó un notable activismo en relación con la temática de la evaluación, que se refleja en los numerosos acuerdos plenarios que se refieren al tema en el CIN. Pero también por fuera de este organismo la evaluación se había constituido en un tema a debatir. En 1991 la Universidad de Salta organiza el Primer Encuentro Nacional sobre Evaluación de la Calidad, que demuestra el gran interés que despertaba el tema en la base del sistema universitario. De hecho se constituye una disputa en torno al sentido y control de la evaluación en el país y que, por falta de capacidad anticipadora y voluntad de innovar –fundada en distintas razones en las que siempre participan la política partidaria y las hegemonías dentro del sistema– por parte de las universidades públicas, no es organizada como un dispositivo del propio sistema.<sup>3</sup> Se opta así por una política centrada en la resistencia.

---

3 La emergencia de los organismos de evaluación presenta distintas características en los distintos países lo cual depende básicamente del tipo de relación entre la universidad y el Estado prevaleciente. Mientras que en algunos de ellos el establecimiento de estos organismos a nivel central supone un modo de descentralización, en otros puede suponer un proceso inverso de centralización: Francia y Gran Bretaña parecerían responder a los dos tipos de creaciones mencionadas.



El año 1992 constituye un año intenso en materia de negociaciones en cuanto al sentido y orientación de la evaluación, interés que decrecerá en la medida en que la discusión se convierta cada vez más en una disputa entre grupos de técnicos. En la reunión Plenaria del CIN en La Plata a principios de ese año se señala “que la evaluación de calidad es una cuestión fundamental para la universidad y se hace necesario incorporarla a la gestión; que varias Universidades Nacionales se encuentran realizando experiencias en el tema, los que constituyen antecedentes importantes para alcanzar una metodología válida para la evaluación universitaria; que el tema se encuentra en permanente tratamiento en el CIN, que ha auspiciado distintas reuniones de expertos sobre ello; que para una más estrecha relación del CIN con el Subproyecto 06 y sus coordinadores se hace necesaria una comisión permanente de seguimiento y análisis, integrada por representantes académicos de cada una de las zonas en que, a los fines prácticos de análisis, se han dividido las Universidades del país [...]” (Acuerdo Plenario N° 38, La Plata, 2 de abril de 1992). Quedaba así conformada una estructura formal, de carácter regional, ya desprendida de la Comisión de Enseñanza del CIN, a la que le correspondía hacer un seguimiento del proyecto de evaluación.

A principios del año siguiente se da a conocer el documento denominado “Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia Procedimientos e Instrumentos”,<sup>4</sup> al que se le formulan críticas fundamentalmente ligadas al sistema de jueces utilizado, al predominio de una visión fundamentalmente cuantitativa, así como a la pertinencia metodológica de

---

4 El componente evaluación estuvo a cargo del Lic. Carlos Marquis y Víctor Sigal.

los indicadores contruidos para medir la calidad (Follari, Pérez Lindo). El documento también propone la creación de una comisión de evaluación autónoma, la que después será promovida nuevamente por el Consejo Nacional de Educación Superior, que fue creado como órgano consultor por el nuevo gabinete educativo que asume en 1993 y que luego, modificado, será incorporado a la Ley.<sup>5</sup>

Pero muy de acuerdo a la celeridad con que se formulaban políticas y se modificaba el sistema de tensiones, exactamente un año después de iniciado el trabajo conjunto entre las partes, en abril de 1993, el CIN da por finalizada la actividad referida al Subproyecto 06 por: “Considerar no conveniente la adopción de la propuesta “Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria [...] como instrumento a ser utilizado por las Universidades Nacionales” (Acuerdo Plenario N° 97, Concordia, 16 de abril de 1993). Al mismo tiempo se decide seguir trabajando intensamente en la problemática a través de la Comisión de la Coordinación de Actividades para la Evaluación y el Mejoramiento de la Calidad [CAEMEC].<sup>6</sup> De La Plata a Concordia había transcurrido un año, durante el cual se negociaron distintos aspectos de la propuesta del Subproyecto 06, respecto del que se

---

5 Es necesario señalar que el proyecto fue sostenido como tal pero fue sufriendo modificaciones fundamentalmente en lo que hace al carácter de la representación en este: tuvo originalmente un perfil que acentuaba con más fuerza la representación universitaria.

6 En el contexto de un nuevo gabinete educativo se crea la Secretaría de Políticas Universitarias a cargo del Lic. Juan Carlos del Bello, quien no solo logra jerarquizar administrativamente al sector sino que además desarrolla un liderazgo personal que ha sido condición, de acuerdo con la experiencia europea, como señala Cerych, para la introducción de reformas en la educación superior.

establecieron distancias, se originaron posiciones<sup>7</sup> así como críticas. Veamos unas y otras.

Esta ruptura del CIN de aparente independencia, fortalecida ahora por la existencia de ciertos acuerdos en torno a los principios de la evaluación, tiene lugar en el momento en que el poder

---

7 Acuerdo Plenario 50/90 firmado por el CIN en San Juan el que fija la posición y los principios de las Universidades de manera más clara: 1) Es necesario que las UU. NN. y provinciales consoliden procesos de evaluación de la calidad como parte de su planeamiento estratégico; 2) La evaluación debe ser institucional e integral, centrándose sobre la calidad universitaria y se considerarán las funciones de docencia, investigación, extensión, gestión y servicios; 3) Los criterios que guiarán la evaluación deben surgir de la definición que se haga de universidad; 4) "Los fines de esta se definen como la adquisición, apropiación y generación de conocimientos, su transmisión, la formación de profesionales e investigadores con sentido crítico, en el grado y el posgrado"; 5) Para el cumplimiento de esos fines, las universidades dependen de una serie de recursos materiales y de una estructura normativa. a evaluación de las distintas funciones universitarias debe tener en cuenta dichas determinaciones; 6) El desarrollo del concepto de evaluación en nuestro país debería apuntar a medir el sentido y la significación personal y social de las actividades y las prácticas, y el correlato entre los fines educativos y las necesidades sociales e históricas de la comunidad argentina; 7) Requisito indispensable es el de la Autonomía, porque no tiene capacidad para juzgar quien carece de libertad para existir, opinar y disentir y , sobre todo, de asumir por sí y ante sí la responsabilidad conductora de los institutos que integran el complejo educativo superior; 8) Debe consensuarse el modelo metodológico de evaluación adecuado a los criterios establecidos; 9) La evaluación debe servir para cambiar y mejorar y no para castigar. Se realizará en forma permanente, y participativa, creando un sistema que se retroalimente continuamente; 10) Es necesario definir criterios que contemplen los caracteres propios de cada universidad. Se elabora un documento marco en el que se definen los aspectos; 11) Los indicadores cuantitativos deben ir acompañados de análisis cualitativos; 12) Deben existir dos instancias de evaluación: una interna (en la cual cada universidad decidirá sobre la reglamentación del proceso) y otra externa (en la que el CIN reglamentará y elegirá a los evaluadores); 13) Las universidades se irán incorporando al proceso de evaluación de acuerdo con sus posibilidades y en un tiempo máximo que

de generar e implementar políticas por parte del Ministerio de Cultura y Educación [MCyE] se consolida a través de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, y se inicia una activa política cuya matriz conceptual está contenida en el Programa de Reforma de la Educación Superior [PRES] el que, a su vez, remite a *Lessons of Experience* del Banco Mundial (1995).<sup>8</sup> En este contexto de debilidad respecto del poder político, la voluntad de continuar con una concepción autónoma y autorregulada de la evaluación durará poco (a pesar de las actividades propuestas) y culminará con el Acta de Acuerdo entre el MCyE y el CIN del 8 de diciembre de 1993. Al respecto señala Sonia Álvarez:

este acta, propiciada por iniciativas del Ministerio, marca un hito en los combates y debates hasta aquí generados y un avance fundamental de la concepción gubernamental puesto que dicho acuerdo sustenta la legitimidad, en la futura norma de la Ley de Educación Superior, de la existencia de un ente estatal autónomo encargado de la evaluación. (Álvarez, 1996, p. 11)

---

el CIN establezca; 14) Calidad son “los efectos positivos que las instituciones proyectan en el medio, a través de numerosas actividades, imposibles de mensurar, pero sí analizar cualitativamente. Hay que considerar cuál es el impacto de la universidad y sus efectos en el desarrollo del medio, no solo para la generación de graduados de grado y posgrado”; 15) Son sujetos de la evaluación las universidades integrantes del CIN. Para las privadas que se incorporen al sistema, hay que reformular las dimensiones y variables propuestas, dadas las diferencias que existen entre ambos tipos de universidades”.

8 La nueva política se desplegó sobre la base de una combinación de diagnósticos focalizados y acciones sectoriales, que no permiten distinguir fácilmente las etapas de formulación de las de implementación de las políticas, pero cuya “política” se remite a los principios de transformación considerados por el Banco Mundial en *Lessons of Experience* (1995) y que se retoman en el del Programa de Reforma de la Educación Superior [PRES].

A partir de este momento se produce un clivaje que es producto no solo de una política más intensa y coordinada desde el gobierno hacia las universidades, sino también del fortalecimiento del gobierno nacional en las elecciones que se llevaron a cabo ese año. La política universitaria es presidida ahora por una lógica que sostiene la puesta en marcha de la agenda de transformación a través de la creación de los organismos pertinentes, al mismo tiempo que comienza aceleradamente a implementar de hecho las políticas.

De este modo, a partir de julio de 1993 y en el marco de la ruptura entre el CIN y el Subproyecto 06 se abre desde la SPU una política paralela orientada a instalar la evaluación de la calidad y los proyectos de mejoramiento en las universidades. Se firman así convenios bilaterales de evaluación con universidades y asociaciones de facultades (que introduce el diálogo por debajo de las conducciones universitarias), y al que se adhieren paulatinamente un número significativo de universidades de distinta orientación política, pero con la significativa ausencia de las más grandes y tradicionales. La metodología de evaluación propuesta

---

Estos objetivos de política son los siguientes: a) promover una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de las universidades privadas; b) proveer de incentivos a las instituciones públicas que diversifiquen la obtención de recursos propios, incluyendo aranceles y la vinculación de financiamiento con desempeño; c) redefinición del rol del gobierno y de la educación superior; y, d) introducción de políticas que den lugar a mayor equidad. La adopción de los principios, la puesta en marcha de muchos de los proyectos por Decreto y la promesa de una Ley permitió a la SPU consensuar el Programa de Reforma y acceder a fondos (160 millones de dólares) para los distintos proyectos con los que pudo desplegar su política (Krotsch, 1997).

ahora se ha modificado de acuerdo con lo incorporado en el proceso de negociación con las universidades.<sup>9</sup>

Autoevaluación institucional, evaluación externa y apoyo técnico por parte de la SPU constituyen la parte medular de la estrategia, en las que las universidades conservan la autonomía para definir sus propias metodologías e instrumentos de evaluación. En este contexto se perfila ya el modelo de autoevaluación interna y evaluación externa por parte de la SPU que se incorporaría en 1995 a la Ley. El proceso de evaluación institucional ha pasado así de una concepción fundamentalmente normativa a otra cuyo centro lo constituye la autoevaluación. Un ciclo se cierra, en relación con esta política, como señala la autora mencionada anteriormente: “este avance implica una estrategia inteligente ante la demora del CIN en asumir la coordinación e implementar un sistema alternativo” (Álvarez, 1996, p. 9). Varios autores (Krotsch, Mollis, Follari) han coincidido en señalar la dificultad que tuvo el CIN, debido a los problemas en su forma de representación y composición interna, en llevar adelante un proceso que constituía una lucha por el poder sobre los procesos de evaluación en un contexto político desbalanceado y en el que se habían abierto simultáneamente varios frentes de negociación: incentivos, evaluación de posgrados, inicio de la evaluación institucional, creación de diez universidades, creación del Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior [FOMECE], Comisión de Acreditación de Posgrados [CAP], etc.

---

<sup>9</sup> Estos convenios, que se iniciaron en paralelo al fracaso de las negociaciones entre el CIN y el Subproyecto 06, incluyeron a aproximadamente 15 universidades mayoritariamente identificadas con las posiciones del gobierno, al mismo tiempo que se realizaron convenios con las Asociaciones de Facultades (Facultades de Medicina, Afacimera; Ciencias Agropecuarias, Audeas).

Es oportuno señalar que dentro del mismo CIN había distintas posiciones frente al proceso de evaluación, pues estaban quienes consideraban necesario desarrollar una política de estratificación hacia arriba, creando instancias de evaluación desde el propio sistema, que permitiera autorregularlo, y quienes tenían una posición más centrada en la resistencia que en la anticipación.

Hemos hecho una breve reseña del proceso de construcción o formulación de la política de evaluación, de la que se derivan una serie de conclusiones importantes para el análisis de la construcción de políticas públicas y en especial de políticas universitarias:

- a. La construcción de la política de evaluación como toda política en un contexto democrático es un proceso fundamentalmente interactivo. Generalmente se imputan las políticas emergentes a la decisión racional de actores burocráticos: en esta concepción tanto los espacios (Legislativo, Ejecutivo, de la sociedad civil) como los momentos de constitución de una política (génesis, formación, implementación, evaluación) aparecen claramente delimitados y sujetos a criterios administrativistas. La política implementada demuestra la superposición existente entre todos estos momentos, principalmente en lo que hace a la formulación e implementación de las políticas, a la vez que el carácter negociado y no previsto de los resultados nos permite reflexionar sobre el enfoque vertical y administrativista desde el que en general se piensan aún las políticas públicas.
- b. También parece importante resaltar que en términos de “coalición de políticas” la posición del Estado era más fuerte no solo por la relativa unidad del aparato burocrático, sobre

- todo si lo comparamos con el tipo de coaliciones que pueden formar las universidades, sino por el apoyo material y simbólico del Banco Mundial a lo que se agrega la existencia de un sólido liderazgo y las condiciones políticas coyunturalmente adecuadas para enfrentar la resistencia, en un contexto en el que la necesidad de una reforma de la universidad tenía un potencial de legitimidad importante en la sociedad y en la misma universidad.
- c. Los actores universitarios no manifestaban ni la urgencia, el interés o los recursos para incorporar la evaluación a sus prácticas que tuvo el gobierno, para el cual constituía un instrumento estratégico para su consolidación como burocracia recientemente creada, al mismo tiempo que la coyuntura política y las orientaciones de los actores universitarios parecían más bien inducir al despliegue de una política de resistencia que de anticipación de políticas.
  - d. Se puede decir que la elaboración de las políticas de evaluación por parte del gobierno no respondía a un reclamo manifiesto e impulsado por las universidades, pero el consenso existente acerca de su necesidad no fue tampoco utilizado desde una perspectiva proactiva orientada a transferir poder y autonomía a las universidades.
  - e. La producción de la política constituyó un proceso social, cuyo producto final en términos de la implementación de esta a través de la CONEAU refleja algunos de los objetivos fijados por la política oficial pero también los de otros actores sociales (el CIN primero y luego el Legislativo) que intervinieron en el proceso.



## **Funciones, objetivos y realizaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria**

La cuestión de la evaluación y la acreditación, como se ha indicado anteriormente, ocupa un lugar central en la LES, en la medida que a través del artículo 46 motoriza la institucionalización de un organismo nuevo para el sistema como lo es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU], que atraviesa, debido a las múltiples funciones que se le asignan, a todas las instituciones universitarias que forman parte del sistema de educación superior universitaria. Se trata de un organismo descentralizado y autónomo que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación.<sup>10</sup> Sus funciones son las siguientes:

- Coordinar y llevar adelante la evaluación externa de las universidades.
- Acreditar las carreras de grado (cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes), así como las carreras de posgrado.
- Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de universidades

---

<sup>10</sup> Los miembros de la CONEAU son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos y en la cantidad que en cada caso se indica: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado Nacional, tres por la Cámara de Diputados de la Nación y uno por el Ministerio de Cultura y Educación.

nacionales o el reconocimiento de una institución universitaria provincial.

- Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes sobre la base de los cuales se evaluará el período de funcionamiento.

Asimismo la Ley fija, en su artículo 44, que las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional con el objetivo de efectuar un análisis de sus logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como también establecer estrategias de mejoramiento. Estas autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas que como mínimo se realizarán cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución.

La Ley establece en este aspecto de evaluación institucional una distinción entre las universidades públicas o estatales y las privadas. Para las primeras, la evaluación abarcará las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión institucional y para las segundas (las que posean autonomía institucional) no se contempla la evaluación de la gestión. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la CONEAU o de entidades privadas constituidas para tal fin, cuestión que fue un aspecto por demás controvertido.

Por otro lado, la CONEAU fundamenta las nuevas condiciones que hacen necesaria la evaluación y sostiene que:

la evaluación de la calidad de las instituciones universitarias, a diferencia de la evaluación de los estudiantes, egresados y docentes o de actividades aisladas, constituye una práctica novedosa en la Argentina [...]. Ello es consecuencia de la

ampliación de la matrícula y consolidación de la autonomía universitaria y la multiplicación y diversificación de establecimientos. De esta manera satisfacen los requerimientos crecientes de la sociedad y la necesidad de orientar a los estudiantes potenciales y actuales y a los distintos sectores comunitarios [...]. (CONEAU, Folleto institucional, s.f.)

Es importante señalar que la CONEAU no es un organismo de generación de normas hacia el sistema sino de aplicación de estas, las que deben ser generadas por el Ministerio de Cultura y Educación, en consulta con el Consejo de Universidades. La CONEAU se encuentra estructurada funcionalmente por las siguientes áreas: acreditación de posgrados, acreditación de grado, evaluación de proyectos institucionales y evaluación externa. Para llevar adelante sus tareas, la Comisión cuenta con un Director Ejecutivo y un equipo técnico que asiste a la Comisión en los diferentes procesos evaluativos.

A continuación haremos un breve análisis de lo implementado hasta el momento por la CONEAU desde su creación, tomando en cuenta las distintas áreas funcionales desde las cuales se distribuye la actividad de evaluación y acreditación.

### ***Área de Posgrado***

Ante todo es necesario señalar que los patrones y estándares para la acreditación, tanto de carreras de grado como de posgrado, no son confeccionados por la propia CONEAU sino por el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades integrado por representantes de las universidades públicas y privadas (CIN y CRUP).

Para llevar adelante sus actividades en el área, la CONEAU se ha fijado como objetivos centrales de la acreditación de carreras de posgrado, propiciar la consolidación y clasificación del sistema de posgrado ajustándolo a criterios de excelencia reconocidos internacionalmente. En este sentido es necesario señalar que en la Argentina se ha vivido durante las últimas décadas una verdadera explosión de los posgrados, especialmente concentrado en las maestrías, sin que hubiese parámetros muy claros acerca del modelo de sistema de posgrado a desarrollar por las instituciones. La consecuencia deseable de todo el proceso de acreditación es que por un lado el mismo tenga como efecto una organización más racional de la oferta de los distintos tipos de posgrado, así como proveer a la sociedad de información confiable acerca de la calidad de la oferta educativa del nivel, con el fin de mejorar la capacidad de elección en una oferta educativa relativamente nueva, cada vez más sujeta también a mecanismos de mercado.

Por otro lado se han establecido determinados procedimientos para la constitución de los comités de pares. Las misiones de estos comités son: recomendar la acreditación de las carreras y proyectos de posgrado explicitando sus debilidades y fortalezas; proponer la categorización de las carreras de posgrado (la cual es opcional, no así la acreditación); y establecer propuestas para el mejoramiento de la calidad de los posgrados. Además los pares deberán ajustar los estándares y criterios de acreditación a las especificidades de las respectivas culturas y paradigmas disciplinarios.<sup>11</sup> Dichos comités estarán integrados por expertos en un

---

11 Para la integración de los comités de pares, la CONEAU conforma y mantiene un registro de expertos actualizado por áreas disciplinarias y profesionales, procurando que el mismo también incluya evaluadores del exterior. Asimismo se consulta a las instituciones universitarias y a las asociaciones

número no inferior a tres y se organizarán por áreas disciplina-  
rias o profesionales. Según se indica en la documentación ana-  
lizada, se tenderá a preservar la diversidad de origen regional e  
institucional y la presencia de distintas corrientes científicas, fi-  
losóficas, metodológicas o de interés tecnológico.<sup>12</sup>

Hasta el momento la CONEAU ha convocado a acredita-  
ción a carreras de especialización en ciencias de la salud (medici-  
na y odontología) y al resto de las especializaciones que engloba  
el conjunto de las disciplinas. En la primera convocatoria se han  
presentado 511 carreras de especialización (292 corresponden a  
ciencias de la salud y 219 a otras especializaciones), lo que cons-  
tituye alrededor de un 70 % del total del sistema: un 96 % de los  
programas han optado también por solicitar la categorización.  
En cuanto a maestrías y doctorados se han presentado a acredita-  
ción alrededor de 600 carreras, pero aún no se sabe qué cantidad  
ha solicitado la categorización del programa. La pregunta que ca-  
bría hacerse en relación con este proceso es la de si el éxito de la  
convocatoria está vinculado a la legitimidad de la CONEAU o si  
se trata del cumplimiento formal de una exigencia legal. Posible-  
mente ambas cosas sean ciertas.<sup>13</sup>

---

científicas y profesionales, y a los docentes e investigadores incorporados al  
sistema de incentivos del Ministerio de Cultura y Educación, así como a los  
investigadores del CONICET y a los Consejos provinciales de investigación.

12 Lineamientos expresados en el formulario sobre "Acreditación de carre-  
ras de especialización en Ciencias de la Salud" (octubre de 1997).

13 Aún no se ha definido, aunque la Ley sí lo prevé, qué pasará con los  
posgrados que no sean acreditados. La Ley en su artículo 76 indica que la  
CONEAU puede recomendar la no inscripción de nuevos alumnos en caso  
de que no acredite un programa, y esto entra en franca tensión con la fuerte  
tradicción de autonomía universitaria presente en el sistema y en los actores  
de la comunidad académica.

### ***Área de Acreditación de Grado***

Con respecto a la acreditación de las carreras de grado, la ley dispone que las carreras reguladas por el Estado (las que comprometan el bienestar público) deberán cumplir con requisitos mínimos en cuanto a la carga horaria, el contenido curricular y la intensidad en la formación práctica (arts. 42 y 43 de la Ley 24521) y estar acreditadas por la CONEAU. Estos requisitos, así como los estándares que se aplicarán en las acreditaciones, deben ser establecidos por el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Hasta ahora el Ministerio solo avanzó en el trabajo técnico, previo a la consulta con el Consejo de Universidades, en dos áreas profesionales: medicina e ingeniería. Esta es una cuestión que seguramente dilatará en resolverse pues la definición de los estándares es un tema controvertido que por un lado atañe a la autonomía universitaria y por el otro incluye cuestiones como el reconocimiento de títulos en el ámbito del Mercosur.

### ***Área de Evaluación de Proyectos Institucionales***

La Ley de Educación Superior determina que la CONEAU deberá pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional, que se requiere para autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; asimismo tiene que preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes sobre la base de los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

La anterior ha sido la primera y fundamental tarea con la que la CONEAU inició sus actividades, debido a que en el momento de sancionarse la nueva ley existían demorados en el Ministerio de Cultura y Educación alrededor de 30 proyectos de nuevas instituciones privadas. Hasta la actualidad, la CONEAU ha rechazado el 87 % de las solicitudes de nuevas universidades privadas, lo que ha impactado positivamente en la opinión pública en general y en la comunidad académica en particular pues entre 1990 y 1995 (año de sanción de la ley) se habían aprobado 22 nuevas universidades privadas.

Esta tarea inaugural contribuyó posiblemente a la legitimación inicial de la CONEAU, así como a su reconocimiento como organismo nuevo del sistema. Para la evaluación de estos proyectos la CONEAU ha elaborado su propia normativa específica, con criterios de evaluación y los procedimientos administrativos requeridos. Asimismo se ha pronunciado sobre la puesta en marcha de tres nuevas universidades nacionales, creando para la evaluación de su viabilidad también normativa específica derivada de la ley. Por otro lado aún no se ha pronunciado sobre solicitudes de reconocimiento definitivo de universidades privadas ni sobre los informes anuales debido a dificultades de distinta índole, de las propias de las instituciones con autorización provisoria y a la falta de definición de criterios no explicitados en la ley.

### ***Área de Evaluación Externa***

Los objetivos de la evaluación institucional están expresados en el documento “Lineamientos para la evaluación institucional”, elaborado por la CONEAU que a la vez incluye aportes del CIN y el CRUP. Este texto constituye el marco para el desarrollo de las evaluaciones externas.

Expresado en términos de la CONEAU, las evaluaciones tienen como objetivo básico “asistir a las instituciones en las propuestas de mejora de la calidad y conducen a emitir recomendaciones públicas a este respecto” (Memoria 1996). En este sentido, el modelo de evaluación que tales objetivos supone, implica que esta no tiene un carácter punitivo ni condenatorio, sino que está orientada al mejoramiento de la calidad universitaria a partir de la sugerencia de propuestas y recomendaciones para su logro.

Por otra parte, la CONEAU resalta que las evaluaciones institucionales apuntan a realizar un análisis de las dimensiones y logros del proyecto institucional de cada universidad. En este sentido, en lugar de sentar un modelo general y determinar previamente las variables a analizar, la evaluación se basa en las misiones y objetivos expresados por cada institución en su proyecto de fundación. En la medida en que se supone que las evaluaciones se realizan a partir de los objetivos definidos por cada universidad, tienen como principal base las autoevaluaciones participativas que cada una de ellas realiza.

Si bien lo anterior está en gran medida vinculado a lo que habían reclamado las universidades, seguramente surgirán problemas en relación (por lo menos en las universidades públicas) a cuáles son realmente los objetivos institucionales habida cuenta de la ambigüedad de estos y la multiplicidad de objetivos que dan vida a la institución. En este sentido Burton Clark (1983) señalaba que si uno quiere saber cómo funciona una universidad lo único que no se puede hacer es ir a los Estatutos y objetivos pues estos son siempre formales y ambiguos.

Una de las cuestiones fundamentales a la que adscribe la CONEAU respecto de la evaluación es que esta tiene que contribuir a entender y mejorar las instituciones universitarias. En este sentido, necesariamente tiene que darse en forma permanente y



participativa en términos de un proceso continuo y flexible, y se sostiene la idea de que el autoconocimiento es la herramienta o el instrumento para poder mejorar la calidad de las instituciones. Sin embargo este es siempre un proceso delicado sobre el que habrá que trabajar con sutileza, pues tanto la obligatoriedad como la mirada externa generan perturbaciones en el proceso al que se agrega el problema de la información de base disponible en la institución y el de las misiones u objetivos ya señalados.<sup>14</sup> A través de datos aportados por las universidades de todo el país se calcula que cerca de 60 instituciones se encuentran realizando sus procesos de autoevaluación, con distintos grados de avance. Al mismo tiempo que no cabe duda de que la evaluación se ha instalado en el sistema universitario, aún es demasiado prematuro hablar sobre su impacto sobre el mejoramiento y transformación del sistema.

### **Vinculación de los procesos de evaluación con el financiamiento**

La evaluación tal como está estructurada hoy en la Argentina a través de la CONEAU no está vinculada al financiamiento ni a

---

14 Hasta el momento la CONEAU realizó seis evaluaciones externas (Universidades Nacionales de San Juan, de Luján, de la Patagonia San Juan Bosco, del Litoral, de Santiago de Estero y de Tucumán) de las cuales está aprobado y publicado únicamente el Informe Final de la Universidad Nacional de San Juan. Los demás se encuentran en distintas etapas posteriores a la visita de los pares a la institución. Actualmente se está realizando la primera evaluación externa de una universidad privada y con autorización provisoria (Universidad Adventista del Plata). A la vez, se firmaron 28 acuerdos generales entre la CONEAU y las universidades para iniciar los procesos de evaluación institucional. Estos acuerdos contemplan las fases de autoevaluación y evaluación externa.

criterios de presupuestos atados a fórmulas de mejoramiento. Sin embargo esto no significa que en el proyecto de reforma no esté el propósito de vincular el financiamiento a los logros, ni que se haya intentado vincularlos indirectamente, creando una legítima desconfianza por parte del sector universitario en su momento. Así el objetivo central del Proyecto de Reforma de la Educación Superior (World Bank Group, junio de 1995) es “establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para una eficiencia educativa continua así como al fortalecimiento de la calidad” y entre los nuevos métodos para una más eficiente distribución de los recursos se afirma que “se está desarrollando un nuevo método de financiamiento basado en una fórmula”. Por el otro lado, no cabe duda de que la política de reforma impulsada en América Latina asocia financiamiento con evaluación, como señala una autora en referencia a las políticas de educación superior en América Latina:

en este contexto se intenta también reemplazar al Estado benefactor que otorga subsidios a las universidades sin otro tipo de fiscalización que la mera contable-financiera, por el Estado evaluativo que a la vez que persigue la garantía pública [*accountability*] por el uso de los fondos del Estado, promueve la introducción de mecanismos de distribución del presupuesto en función de asignaciones competitivas ligadas al desempeño y al resultado. (Fanelli, 1997, p. 3)

También se menciona la necesidad de reducir el presupuesto para que sea redireccionado a la enseñanza primaria y media. Cuestión que será contradictoria con los acuerdos posteriores de

incrementar el presupuesto a las universidades en un monto fijado anualmente y que en este momento ha sido reducido poniendo en crisis presupuestaria al sistema universitario.

### **La “comunidad académica” ante los procesos de evaluación**

Cuando hablamos de comunidad académica en Argentina tenemos que tomar los recaudos necesarios en relación con la existencia de esa comunidad. En la medida que de 120 mil docentes activos en la universidad solo el 13 % lo son de tiempo completo es muy difícil hablar de una comunidad. Estas dedicaciones se concentran en las disciplinas más académicas, las que también han sido favorecidas por la asignación de fondos para mejoramiento a través del FOMECA. Si a la división anterior le añadimos la del nuevo régimen económico-financiero, que permite diferenciar los sueldos docentes por universidad y la dispersión geográfica, es comprensible la debilidad de la organización gremial actualmente existente y la incapacidad de tener voz en los conflictos.

A lo anterior es necesario agregar que la oposición a los procesos de reforma fue morigerada por: a) la percepción generalizada de que la universidad debe modernizarse y actualizar sus estructuras; y, b) la incapacidad percibida de las dificultades en cuanto a generar procesos internos de cambio. Esto permite afirmar que la política ha evolucionado, especialmente en cuanto a la evaluación desde una inicial resistencia pasiva –protagonizada especialmente por las organizaciones estudiantiles– a una creciente aceptación de esta, que sería apresurado considerar como legitimidad, toda vez que es difícil reconocer cómo se configuran las estrategias institucionales de evaluación frente a su obligatoriedad. Son muchos los autores que han mencionado con

preocupación el carácter formal que adquieren muchas veces estos procesos generados por demandas externas que son a la vez obligatorios. De manera que aún es demasiado prematuro poder afirmar si la realización de actividades de evaluación se origina en una conducta adaptativa de las instituciones o en el reconocimiento de la legitimidad de las mismas.

### **Reflexiones finales**

El trabajo ha pretendido describir y analizar, cuando fue posible, el proceso de construcción del espacio de la evaluación de la calidad en la Argentina, tratando de resaltar los aspectos siempre interactivos de estos procesos, los que al mismo tiempo producen “efectos no deseados” para cada uno de los actores que participan en el juego. Luego describimos lo que está sucediendo en la fase de implementación de las políticas, resaltando algunas tensiones presentes en el proceso. Ahora quisiéramos hacer algunos señalamientos de carácter general que responden también a una particular visión de lo deberían ser los procesos de evaluación.

Como hemos visto, la cantidad de funciones que debe cumplir el organismo de evaluación van más allá de las atribuciones que otros organismos similares tienen en el mundo, por lo que cabe hacerse la pregunta acerca de cómo procesará y cómo incidirá en el contenido de los procesos y en el impacto en las universidades esta sobrecarga de atribuciones que tiene en materia de acreditación y evaluación. Finalmente, la capacidad de incidir en el sistema y las instituciones se concretará fundamentalmente a través del estilo y orientación que adopte la evaluación externa: es esta la que proporcionará o no los estímulos para una evaluación interna coherente con el objetivo de promover la

capacidad autónoma de cambio e innovación de las instituciones universitarias.

Es necesario considerar que la centralidad educativa de la evaluación de la calidad, como problemática de los sistemas de educación superior, tiene que ver también con los espectaculares cambios que se viven en el entorno socioeconómico mundial: la globalización de la economía, la creciente competencia entre las economías nacionales y regionales, el debilitamiento de los Estados nacionales y de su capacidad de controlar y diseñar estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, en un contexto de sistemas cada vez más amplios, complejos y con fuertes presiones a la descentralización. Al mismo tiempo, la universidad cada vez más “finalizada” en torno a objetivos de eficiencia y rendimiento parece no encontrar en el contexto socioeconómico las condiciones de previsibilidad que habían caracterizado a la modernidad, a la vez que la pérdida del monopolio de los espacios de producción de saber y la sobrecarga de demandas en el nuevo contexto de la globalización ponen en cuestión su tradicional hegemonía y legitimidad. No cabe duda de que la expansión cuantitativa y la complejización del sistema hicieron menos visibles, así como menos comparables, a las instituciones, lo que puso al mismo sistema frente a la alternativa de crear mecanismos de coordinación así como de evaluación de sus actividades.

Como hemos señalado en el trabajo, para dar respuesta a esta necesidad que ya se manifestaba desde la recuperación democrática existía la posibilidad de una estratificación descendente o una ascendente en materia de creación de organismos de amortiguación-coordinación. Como se ha visto, finalmente se impuso la vía estatal o descendente sin que esto suponga que no se hayan incorporado demandas de las universidades públicas y privadas, y de otros espacios como el Legislativo: esto tuvo que ver con los

balances de poder en la coyuntura, pero también con el problema de cómo construir iniciativas desde la base del sistema.

Por otro lado, es necesario señalar que es peligroso suponer que la mirada externa genera reflexividad, autorregulación y cambio sin tener en cuenta cuánto hay de adaptación formal y ajuste mutuo entre los valores y expectativas de la agencia externa y las instituciones. Si se impulsa una dinámica heterónoma, ella entrará seguramente en colisión con el potencial ciclo de autoevaluación-regulación-innovación que deberían desarrollar las propias unidades del sistema para así construir una verdadera cultura de la evaluación. Al mismo tiempo que, si no se logra desarrollar una cultura arraigada en las prácticas sociales de las instituciones universitarias, la evaluación puede reducirse a un mero ejercicio formal como ya ha sucedido históricamente con otro instrumento de racionalización de las prácticas sociales en educación como la planificación.

En esta cesura de la historia social, la evaluación como ideología y los organismos de evaluación como poder educativo se sostienen de acuerdo con la manifiesta necesidad de proveer de racionalidad instrumental a los actores directos de la educación. Parece que solo estos pueden adaptarse a la imprevisibilidad del medio ambiente, a la vez que el centro puede ceder a la tentación de determinar el valor de la relación entre medios y fines organizacionales que esa adaptación requiere: la eficiencia, el desempeño y eficacia, sin que se tenga en cuenta la importancia que en un sistema universitario tienen aspectos sustantivos como la diversidad y densidad disciplinaria. Finalmente es esta la que debería, a través de su constante renovación y crecimiento, impulsar la transformación de las estructuras académicas e institucionales (Clark, 1996).

Teichler (1993) ha resaltado algunos aspectos que generalmente la evaluación no tiene en cuenta y que constituyen también un señalamiento para la presente y futura política de evaluación en la Argentina. El autor ha planteado algunas condiciones para el correcto funcionamiento de un sistema de evaluación poniendo énfasis en el problema cultural y de adaptación local, así como en la superficialidad y formalidad que suelen adquirir estos procesos. Señala además, que es necesario prestar atención a las condiciones previas de la evaluación, entendidas como tradiciones educativas y condiciones socioeconómicas al mismo tiempo que se hace necesario fomentar una cultura que sea el soporte genuino de la evaluación. También parece fundamental su señalamiento acerca de que los métodos de evaluación deben poder iluminar a la institución en sus aspectos oscuros, organizacionalmente difíciles de reconocer.

Como señala asimismo Martin Trow (1998) para el caso de Gran Bretaña, existe el peligro de la disolución del principio de confianza tradicional y la generalización de una *accountability* que, cuanto más estricta, menos revela los procesos profundos por los cuales las universidades son consideradas responsables; el problema central para este autor es cómo hacer que se sostenga la posibilidad de hablar de temas significativos y verdaderos, así como sostener la verdad de lo que sucede: este es el reto de la evaluación externa. Lo curioso de los procesos de evaluación, y ello se manifiesta también en la Argentina, es que raramente se fundan en una comprensión de la lógica que preside la estructuración y reproducción del poder en estas instituciones, o de los particulares modos que asume la toma de decisiones en contextos en que el poder se debe en gran medida a otras fuentes, que no son las de la administración burocrática, y en las que problemas y soluciones tienden a confundirse en el momento de decidir

una política (Krotsch, 1993b).<sup>15</sup> Es así que podemos preguntarnos: ¿podrá el nuevo organismo encargado de la evaluación, con la sobrecarga que tiene de funciones de evaluación y acreditación, cumplir con los requisitos planteados? ¿O predominarán sus propios principios de eficiencia ligados al logro de sus múltiples objetivos? Creemos que los procesos de evaluación se debatirán en esta tensión durante los próximos años.

Lo observado es importante pues significa reconocer que la universidad es una “organización compleja” que puede adoptar las ya mencionadas características de la “anarquía organizada” u otras formas de toma de decisiones y lógicas de estructuración del poder, que si son analizadas desde las perspectivas administrativas clásicas se burocratizan o pueden reducir la evaluación a los aspectos superficiales que responden más al sentido común compartido, a lo “esperado” por las autoridades, que a la comprensión de las zonas ocultas de la institución. En este sentido la

---

15 Como he señalado, las universidades argentinas tienen la particularidad de su fuerte autonomía tradicional. Son más independientes que las europeas, casi tanto como las norteamericanas, pero con menos capacidad de tomar decisiones a nivel de la cúpula institucional que estas debido a la forma de gobierno que las distingue. Por otro lado es necesario reconocer que desde la base del sistema se fue generando a partir de 1989 un movimiento comprometido con la evaluación que no pudo madurar debido a que los tiempos de la burocracia central empujaban a la implementación de las medidas de gobierno, lo que generó una situación de sobredemanda a las universidades que se combinó también con disputas en las que la política nacional introducía factores adicionales de conflicto, así como de incapacidad para generar una política alternativa a la oficial. Al mismo tiempo existen vicios que complicaron la construcción de una cultura de la evaluación; como observa Marcela Mollis (1997) el proyecto de evaluación de la calidad universitaria había sido inicialmente vinculado a una racionalidad económica-financiera no necesariamente vinculada con el mejoramiento de la calidad universitaria, problema al que se agregó la intención de estandarizar los procesos de manera de hacerlos comparables, todo lo cual contribuyó a la generalización de la resistencia.



política de evaluación no puede rutinizarse, pues debe estar sometida al mismo principio de autorreflexividad y mejoramiento continuo que se sostiene para las universidades: el centro de la problemática es cómo construir una política proactiva que rompa con la autocomplacencia de las instituciones, pero también de los organismos de evaluación. En los sistemas educativos y en particular en la universidad, como institución especialmente opaca a la mirada externa, es preciso partir de una concepción del objeto que privilegie los aspectos no manifiestos vinculados a ese motor institucional que es el conflicto, aquellos aspectos de los que justamente el organigrama y los documentos no dan cuenta, pues estos aspectos –a diferencia de lo que sucede en la empresa– son los que predominan en instituciones de este tipo.

La política de educación superior que se llevó a cabo se construyó sobre la base de un paquete de medidas y propuestas, cuyo núcleo político-educativo lo constituyó la problemática de la calidad de la educación superior, y cuya contraparte naturalmente se remite a las políticas de evaluación. En términos de los criterios para caracterizar los procesos de innovación y reforma de Cerych (1984) la propuesta general es “abarcativa” pues incluye a casi todos los sectores y niveles del sistema; al mismo tiempo que no es fácil plantearse el problema de su “profundidad” en términos de la distancia entre los valores existentes y los de competencia y diferenciación propuestos para orientar el sistema, pues los nuevos valores también están protegidos por discursos legitimadores por lo que no siempre son explícitos, mientras que los valores tradicionales constituyen un conjunto de representaciones heterogéneas que orientan la práctica de los múltiples actores que componen el sistema de educación superior. Después del recorrido que hemos hecho quedan en gran medida pendientes las preguntas formuladas al principio del trabajo: ¿en qué medida los procesos de evaluación

significan verdaderos estímulos a la innovación y cambio en la base del sistema? ¿Es posible impulsar un proceso de cambio sustantivo de la fuera del sistema? Y, ¿es posible ligar las políticas de evaluación a un cambio de emisión de la universidad?

## **Bibliografía**

- Álvarez, Sonia (1996). Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 4(5).
- Brunner, José Joaquín (1990). *El desarrollo de la educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Baldrige, Victor et al. (1986). Alternative Models of Governance in Higher Education. En Marvin Patterson (Ed.), *Organization and Governance in Higher education*. Massachusetts: Ashe Reader Series.
- Carlino, Florencia y Mollis, Marcela (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria: del Banco Mundial al CIN. *Revista IICE* (Buenos Aires: UBA), (10).
- Cerych, Ladislav (1984). The Policy Perspective. En Burton Clark (Ed.), *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views* (pp. 233-255). Berkeley: University of California Press.
- Clark, Burton (1992). *El Sistema de Educación Superior*. México: UAM/Nueva Imagen.
- Clark, Burton (1996). Substantive growth and innovative organization: New categories for higher education research. *Higher Education*, 32(4), 417-430.
- Fanelli, Ana María (1997). La Reforma de la Educación Superior en la Argentina: entre el mercado, la regulación estatal

- y la lógica de las instituciones. *NUPEs*, (6). [Documento de trabajo].
- Krotsch, Pedro (1993a). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- Krotsch, Pedro (1993b). Organización, gobierno y evaluación universitaria. En Adriana Puiggrós y Pedro Krotsch (Ed.), *Universidad y evaluación: estado del debate*. Buenos Aires: Aique/Rei/Ideas.
- Krotsch, Pedro (1997). Gobierno de la Educación Superior en la Argentina: la política pública en la coyuntura. En Méndez Catani (Ed.), *Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Editora Autores Associados.
- Ley de Educación Superior 24521 de 1995. Disposiciones preliminares. Educación Superior. Educación superior no universitaria. Educación superior universitaria. Disposiciones complementarias y transitorias. 7 de agosto de 1995. B. O. 10/08/1995.
- Marquis, Carlos (1995). *Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria*. Buenos Aires: MCyE/SPU.
- Marquis, Carlos y Sigal, Víctor (1993). *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria. Estrategia, procedimientos e instrumentos*. Buenos Aires: MEC/BIRF/PNUD.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Teichler, Ulrich (1993). Los peligros de la evaluación. En Hebe Vessuri (Ed.), *Documentos sobre gestión universitaria*. París: Columbus CRE/UNESCO.

Trow, Martin (1998). Rendición de cuentas, mercados y confianza en educación superior. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), 6(7).

World Bank (1995). *Lessons of Experience*. Washington: WB.

World Bank Group (junio de 1995). *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report*. Washington: WB.

# De la simultaneidad e interacción en los procesos de construcción de la evaluación institucional

## El caso de la UNICEN\*

### Introducción

El presente trabajo está orientado a analizar la vinculación entre la política de evaluación institucional universitaria y las lógicas institucionales que se movilizan con relación a la introducción de este dispositivo, lo cual supone, en gran medida, comprender las estrategias y posicionamientos de los actores en relación con esta problemática. El enfoque que desarrollaremos se inscribe en una comprensión de las políticas públicas que prioriza los procesos de interacción y negociación, así como la deslocalización de las arenas y momentos tradicionales desde los cuales se ha pretendido analizar las políticas públicas. Esta perspectiva, que critica la tradición administrativista y lineal, concibe a las políticas públicas como un campo en el que los actores intervienen en las distintas fases o momentos (formulación, implementación y terminación)

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro; Atairo, Daniela y Varela, Sebastián (2007). De la simultaneidad e interacción en los procesos de construcción de la evaluación institucional: El caso de la UNICEN. En Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (Coords.), *Evaluar la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en la Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

con el objetivo de incorporar intereses, en una dinámica que podemos considerar de “ajuste mutuo”, entre el Estado y los actores vinculados a las políticas.<sup>1</sup>

Las críticas al modelo por etapas y arenas formalmente esperadas para la comprensión de las políticas públicas se vinculan también a una crítica a la concepción *top-down* de estas, que supone analizar las políticas como un proceso racional y lineal, tanto en el momento de su formulación, como de su ejecución. Frente a la concepción que centra su análisis en la comprensión de cómo las decisiones se ejecutan y se implementan, consideramos más productiva una perspectiva que, centrada en el papel de los actores, así como en sus posicionamientos y estrategias, focalice la mirada en los procesos de resistencia, apropiación o readaptación de las políticas, tanto en su concepción como en los modos de implementación. Esta mirada se liga más estrechamente a una comprensión del campo de políticas que está concebida como una configuración de actores que den lugar a un análisis más centrado en el concepto de redes o campo de la política.<sup>2</sup>

En este sentido, intentaremos reseñar el modo en el que la política pública es apropiada por una particular universidad. Se trata de indagar en los mecanismos, recursos y estrategias que los actores institucionales despliegan en relación con esta política, ya sea hacia fuera de la institución como hacia el interior de esta.

El proceso que se despliega en la institución analizada podría ser caracterizado como un caso de apropiación estratégica de una política por parte de una “coalición innovadora” que comparte ciertos valores, no siempre los procedimientos, con la intención

---

1 Al respecto, ver Lindblom (1981); Pressman y Wildavsky (1998), Villanueva (2000), Nakamura y Smallwood (1980).

2 Al respecto, ver Cox (1993) y Sabatier (1981, 1993).

de posicionar a la universidad en condiciones de ventaja respecto de la negociación de recursos frente al Estado. La construcción de una posición estratégica se produce en un contexto donde el Estado, desde inicios de los noventa, se orientaba a la introducción de políticas de reforma en la universidad pública, primero con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, y luego en la política educativa que se deriva de la Ley 24521/95. Lo que se puede observar en el caso de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires [UNICEN], es una anticipación (y también incidencia en la construcción) con relación a las políticas que se habrían de desarrollar a partir de 1993 y más formalmente con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU] en 1995.

Se trata de describir un caso que tiene características particulares en materia de tamaño, localización espacial, proyecto institucional, tiempo de creación, estilos de liderazgo. etc. Nos preguntamos tanto por el modo en que la política es apropiada por la institución, así como por las vinculaciones que se establecen entre el Estado y la institución. No tenemos la intención de generalizar, sino al contrario, de describir y analizar un caso, con el objetivo de sentar las bases de la comparabilidad.<sup>3</sup> El análisis de otros casos futuros permitirá elaborar algunas categorías comprensivas de las lógicas institucionales que caracterizan a distintas universidades públicas del país. En este sentido, pretendemos aproximarnos a una perspectiva inductiva que se propone dar cuenta del proceso de construcción de la política de evaluación, en un caso particular en el que coincidieron la formulación y la implementación a nivel nacional y a nivel de la institución,

---

<sup>3</sup> Los otros casos para analizar son la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de La Plata.

antes de que se formalizara la nueva estructura de gobierno planteada por el Estado para el sistema de educación superior.

En primer lugar, haremos una breve referencia a la matriz organizacional de la UNICEN, así como a las modalidades que asume su creación. Consideramos que, tanto este proceso, como la configuración inicial de una institución, se transforman en un repertorio de posibilidades o restricciones que determinan en gran medida la vida institucional posterior. Luego, analizaremos las particularidades que asume la construcción de la agenda y la formulación de la política de evaluación institucional, en la que intervienen sobre todo organismos del Estado y el Consejo Interuniversitario Nacional [CIN] como representante de las universidades públicas. En tercer lugar, analizaremos el proceso de construcción de la agenda de evaluación en el interior de la propia universidad, así como lo que hemos llamado “ensamblajes conflictivos” con el Estado. Finalmente, analizaremos el proceso de implementación de la autoevaluación y de la evaluación externa, que no puede ser considerado, por cierto, técnicamente como “terminación” del proceso. Esta política orientada a la institución constituye una de las líneas de política universitaria que se extiende desde el Estado y los organismos de amortiguación como la CONEAU. Otra línea de políticas, de más larga trayectoria, se orienta a moldear la base disciplinaria del sistema y se extiende desde el reconocimiento y validez de los títulos a los procesos de acreditación de carreras de grado y posgrado. En este caso trataremos solo el primer aspecto mencionado.



## **Matriz histórica de la UNICEN: el impulso de la sociedad civil**

En el análisis de una institución no pueden dejarse de lado los aspectos históricos que inciden tanto en las estructuras existentes, como en los mandatos o proyectos que otorgan sentido a la institución. Si se puede hablar del “sentido” de una institución, este puede detectarse en gran medida en los momentos fundacionales, que en muchos casos se desarrolla luego bajo la forma de una “saga” en la representación colectiva de la universidad (Clark, 1990).

La UNICEN, como proyecto, surge en el marco de un segundo momento de diferenciación y complejización del SES durante 1971-1974, caracterizado por la creación de universidades de carácter público y regional bajo las concepciones desarrollistas de la época. El Plan Taquini (1968) aspiraba a introducir un cambio profundo en el enfoque de la política universitaria y en la misión de la universidad, lo cual implicaba descongestionar las grandes universidades existentes (UBA, UNLP, UNC) a partir de la creación de universidades en el interior del país, con el fin de promover la articulación de la universidad con el desarrollo regional. El proyecto de descentralización y regionalización incluía además una propuesta de modelo de universidad mediana, con una organización académica de tipo departamental, cuestión esta última que será en la mayoría de los casos reformulada en el sentido tradicional de la prevalencia de la cátedra.

En 1974 bajo el gobierno justicialista se crea la UNICEN (Ley 20753) sobre la base de la oferta de educación superior existente en tres ciudades de la provincia de Buenos Aires: la Universidad de Tandil (1964) sostenida por la comunidad en el marco de la primera ola de creaciones de universidades privadas; el Instituto

Universitario de Olavarría (1969) financiado económicamente por la Fundación Fortabat y el gobierno municipal; y el Departamento de Agronomía de Azul (1973) financiado por una firma local. Esta impronta de participación de la sociedad civil en la creación de la casa de estudios estará presente a lo largo de su historia.

El Estudio de la Comisión Nacional de Factibilidad que se publicó en 1973 sostenía que el desarrollo alcanzado por el Instituto Universitario de Olavarría, junto con la densidad de la población y la producción económica de la región constituían la base sobre la cual se apoyaba la comisión para argumentar la necesidad de una nueva creación, que contribuiría al desarrollo de la región agroindustrial, desde la idea de polo de desarrollo (Araujo, 1993). El documento presentaba la organización de la nueva universidad bajo el modelo de departamentos disciplinares sobre la base de la estructura y los objetivos iniciales del Instituto de Olavarría.

Desde la presentación del proyecto de universidad en 1973 hasta su puesta en marcha en 1976 se procesan demandas e intereses locales, en diálogo con la política nacional, que modifican el proyecto original. La estructura académica (facultades y cátedras) que adopta la universidad nacional será la continuidad de la universidad privada preexistente en Tandil. En este sentido, Sonia Araujo señala:

los proyectos modernizadores, impulsados desde las políticas universitarias nacionales vía la transferencia internacional de modelos, son asimilados de acuerdo a procesos autóctonos de creación y desarrollo de las propias estructuras institucionales así como de las peculiaridades características del contexto sociopolítico local. (1993)

Tampoco puede desdeñarse la incidencia que, como referentes, tienen los modelos académicos de las universidades tradicionales.

La particular disputa entre modelos de universidades que se corresponden con las ciudades, será una de las fuentes iniciales de conflictos que estructurarán las relaciones entre las sedes de la universidad. Este conflicto entre identidades localizadas es, a su vez, un factor que incide y dinamiza la importancia otorgada a la construcción de una identidad supralocal, a la vez que actualiza permanentemente el problema del “sentido” de la universidad. Estas disputas intrarregionales se manifiestan en distintos campos y niveles, como en la construcción de alianzas para las elecciones de las autoridades centrales, obtención de recursos, creación de nuevas ofertas, etc. Si bien, el proyecto modernizante de universidad de los setenta no logra instalarse plenamente, algunos postulados ligados a la necesidad de articulación con la comunidad permanecen como constitutivos de la identidad de la UNICEN.

A poco tiempo de constituirse la universidad, se produce el congelamiento de la vida institucional y política producto del golpe militar del 76. Estos procesos provocaron la concentración de poder a nivel del establecimiento, es decir en el Rectorado, en desmedro de los niveles de autoridad inferiores. En el período de transición democrática y de normalización de las universidades, es designado el Dr. Juan Carlos Pugliese (h) como rector normalizador. Al igual que en el resto de las universidades, se retoman los principios de la Reforma universitaria y se aprueba el Estatuto, en el cual, además de normarse el régimen de gobierno, se especifica la orientación regional de la universidad. Se recupera de este modo el sentido con que fuera creada, en un contexto en el que los actores de la sociedad civil y política reasumen su protagonismo a nivel municipal y regional. Según un protagonista:

En este periodo se intenta revertir el modelo profesionalista acentuado durante los años del último gobierno militar, y se otorga una importancia fundamental a la investigación vinculada a problemas concretos regionales, especialmente en el área tecnológica y articulada con la empresa. (cit. en Araujo, 1993)

### **Campo de tensiones: lo territorial, lo político, lo disciplinar**

Del análisis del conjunto de entrevistas realizadas en la UNICEN, es posible despejar una serie de tensiones que moldean la política institucional. Algunas de ellas tienen origen en el devenir histórico de la misma y se desprenden del breve análisis presentado anteriormente, otras surgen a partir del proceso de complejización y diferenciación de la universidad durante las últimas décadas. Muchas de ellas se institucionalizaron en el sentido de haberse convertido en reglas del juego académico-político, en gran medida formalizadas, que adquieren particular relevancia en los procesos eleccionarios.

Entre aquellas tensiones originarias de la universidad se destaca, por un lado, la tensión entre rectorado y facultades, asociada a la concentración de poder en el Ejecutivo durante la intervención de las universidades entre 1976 y 1984. Es así, que se observa una unidad central moderna en materia de gestión, políticamente activa que diseña los lineamientos generales en cuanto a pautas de gobierno y gestión, dentro de los cuales se desarrollan las distintas unidades académicas. Esta concentración de poder ha decrecido, debido a la transferencia de decisiones a las facultades, sobre todo en lo que hace a lo académico. Por otro lado, el emplazamiento de la universidad en distintas localidades constituye la

fuerza de desacuerdos más fuerte y perdurable en el tiempo. La tensión entre profesores viajeros y locales, producto de las necesidades de recursos humanos de una universidad nueva, se hace presente aunque en menor grado. Esta tensión entre “nacidos y criados” y “extranjeros” ha sido una preocupación que ha generado una importante política de formación de recursos humanos que ha incrementado la proporción de profesores residentes, con la convicción de que los mismos refuerzan la identidad institucional y otorgan mayor coherencia a las actividades académicas y científicas.

Otras tensiones están más ligadas a la complejización de la institución, como aquellas entre facultades vinculadas al prestigio y poder académico, y con la capacidad de reclamo y presión para la obtención de recursos. Se observan conflictos entre disciplinas al interior de una unidad académica, que podrían ser leídos como contradicciones entre culturas más centradas en lo académico vs culturas más orientadas a las profesiones liberales. También cabe mencionar las tensiones que se observan entre los grupos de investigación de disciplinas consolidadas académicamente, como Física en la Facultad de Ciencias Exactas e Historia en la Facultad de Ciencias Humanas, con otros de carreras más profesionales pero que concentran una importante matrícula como Ingeniería Informática o Trabajo Social. Por otro lado, la tensión político-partidaria, divisoria de aguas en las universidades grandes y tradicionales, parece no adquirir ese carácter en la UNICEN, pues pareciera privilegiarse lo institucional sobre la pertenencia partidaria, aunque seguramente esta tensión aparece subsumida y tiñendo las otras tensiones.

Por último, la tensión entre ciencia pura y ciencia aplicada (superpuesta en alguna medida a las carreras “profesionalistas y académicas”) ha adquirido, al final del período estudiado, una

importancia singular en relación con las otras tensiones, pues se ha manifestado como disputa entre los partidarios de desarrollar ciencia pura y los que priorizan una investigación orientada hacia las necesidades de resolución de problemas y desarrollo tecnológico local. Esta controversia se manifestó sobre todo en la elección de 2000 e incidió fuertemente en la política de investigación. Al mismo tiempo, supuso una disputa en torno a la cultura y el sentido de la institución, en la que como señalamos, lo regional adquiere el carácter de sostén legitimador de las políticas.

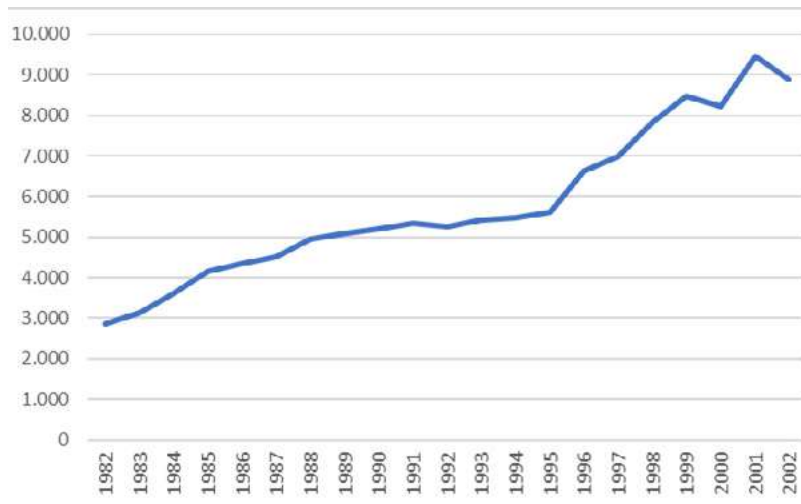
### **Del crecimiento, complejización y concentración**

Como mencionamos anteriormente, la UNICEN se formó a partir de la integración de la oferta de educación superior existente en las ciudades de Tandil, Olavarría y Azul. Según el censo 2001, la ciudad de Tandil cuenta con 100.869 habitantes, mientras Olavarría tiene 83.472, y Azul 52.677. Estas tres ciudades son las verdaderas organizadoras del espacio central de la provincia, el cual se destaca por su dinámica economía conformada principalmente por las actividades agropecuaria, minera, industrial y comercial.

La sede de Tandil, donde se encuentra el Rectorado, está conformada por las Facultades de Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Veterinarias, Ciencias Humanas, y la Facultad de Arte, que fue creada con posterioridad en 1989. Por su parte, las unidades académicas de la sede de Olavarría son la Facultad de Ingeniería, la Facultad de Ciencias Sociales (1987) y la recientemente creada Escuela Superior de Ciencias de la Salud (2003). Finalmente, en Azul se asientan la Facultad de Agronomía y la Escuela Superior de Derecho (2001) también creada en el último período.

Podemos afirmar que se trata de una universidad de creación reciente con alcance regional y tamaño medio. A continuación observaremos la evolución en el tiempo de algunas de sus características estructurales.

Cuadro 1. Evaluación de la matrícula. Alumnos de grado, 1982-2002



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PMSIU-SPU (2002).

Podemos observar<sup>4</sup> que hacia 1982 la universidad tenía 2.874 alumnos, número que asciende en 2002 a 8.994. Los datos indican una importante expansión de la matrícula en todas las facultades que conforman la institución, fundamentalmente a partir del '96, explicada en gran medida por la ampliación de la oferta educativa. Hay una meseta entre el '85 y el '95 que podría explicar

4 La información estadística presentada en este acápite procede de la bases de datos de la Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] del Ministerio de Educación de la República Argentina.

la preocupación que aparece en el informe de autoevaluación en relación con la oferta y la matrícula.

Para 2002, los datos indican que hay tres facultades que concentran el 59 % de la matrícula: Ciencias Económicas en la cual la carrera de Contador Público capta 70 %, Ciencias Exactas en la cual Ingeniería de Sistemas abarca el 86 %, y Ciencias Humanas en la que entre Lic. en Trabajo Social y Relaciones Internacionales captan el 44 % de la matrícula. Las tres facultades con mayor cantidad de alumnos tienen como sede la ciudad de Tandil.

En cuanto a la oferta académica, la UNICEN ofrecía para el año 2003 un total de 77 títulos, de los cuales 62 % corresponde a títulos de grado, 21 % a posgrado y 17 % a pregrado. Cabe destacar que la oferta académica empieza a complejizarse a partir de 1993, desde ese entonces se crea el 62 % de la oferta académica total. El grado se duplica y se desarrolla tanto el pregrado como el posgrado. En este sentido, se ha producido un proceso de diferenciación institucional tanto vertical como horizontal, producto de la expansión de sus unidades académicas a través de la oferta académica de grado y pregrado, así como del importante desarrollo del posgrado.

Con respecto a investigación podemos señalar que para el año 2002 la UNICEN contaba con un total de 490 investigadores. En el período 1994-2002 el número de investigadores creció en un 27 %, acompañando la tendencia nacional luego de la aplicación desde 1993 del Programa de Incentivos. En el cuadro 2 podemos ver una comparación entre la UNICEN y el promedio nacional.



**Cuadro 2. Porcentaje de docentes que perciben incentivos, respecto de la planta docente según dedicación, 1996**

<b>Dedicación</b>	<b>Promedio país (%)</b>	<b>UNICEN (%)</b>
Exclusiva	73,5	96,2
Semiexclusiva	23,8	35,8
Simple	5,7	6,3
<i>Total</i>	<i>18,2</i>	<i>26,1</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección del Programa de Incentivos (SPU, 1996).

Los datos muestran que del total de docentes incentivados respecto de la planta docente, para 1996 la UNICEN supera la media nacional tanto a nivel global como en cada categoría de dedicación, incluyendo la exclusiva. Por otro lado, si analizamos los datos según facultades notamos que Ciencias Exactas y Ciencias Veterinarias muestran un predominio tanto en las categorías de investigación más altas como en el total de investigadores incentivados.

La UNICEN se ha complejizado a través de un creciente proceso de diferenciación interna en las unidades académicas (grado, pregrado y posgrado) y la creación de nuevas unidades, que de alguna manera la acercan al perfil de las universidades tradicionales. Si bien este proceso de crecimiento ha impactado en las distintas sedes, se visualiza una concentración de oferta y de captación de la matrícula en la sede de Tandil, al igual que la mayor cantidad de docentes investigadores con mejores condiciones para desarrollar investigación pertenecen a dos facultades de la misma sede.

## **Proceso de construcción histórica de la política de evaluación nacional: disputa en torno al sentido**

En un trabajo anterior se analizó el proceso de construcción histórica de la política de evaluación (Krotsch, 2002) desde una preocupación por revelar el sistema de tensiones, de presiones y resistencias, de la evolución del balance de poder dentro del “campo de la evaluación”, en el marco de una perspectiva centrada en la interacción, la negociación y los resultados no esperados de las políticas. Sin embargo, lo señalado no supuso dejar de sobredimensionar el activismo del centro; lo que se intenta compensar aquí desde una perspectiva centrada en la institución “receptora” de la política, pero que no dejó de actuar simultáneamente sobre el centro productor de políticas.

El espacio de prácticas e instituciones vinculadas hoy a la evaluación de la calidad ha sido el producto de más de diez años de desarrollo, la mayor parte de cuyo recorrido ha estado sujeto a debates y disputas en torno a su validez, sentido o eficacia. Nacido como proyecto durante el gobierno radical, asociado desde entonces al financiamiento del Banco Mundial, se institucionaliza finalmente en la denominada CONEAU creada por la Ley de Educación Superior [LES]. Hasta 1991 la problemática de la evaluación estuvo incorporada a otros temas que constituían la agenda de reforma del Estado como financiamiento, arancelamiento y fuentes de financiamiento alternativas, eficiencia interna del sistema, gestión, etc., de los que fue aislándose paulatinamente para constituirse en un problema con características propias, pero que más allá de su conformación en términos de los actores que intervinieron en su formulación estuvo en consonancia con la necesidad de regular un sistema de educación superior que se había complejizado y diferenciado de manera significativa por el efecto

del número en materia de instituciones, estudiantes y docentes. Es necesario recordar también que la evaluación como regulación desde el Estado tiene antecedentes en nuestro país, sobre todo en materia de regulación de las carreras a través del control de los títulos; a esta incidencia sobre las disciplinas, que se amplían en parte con la Ley de Educación Superior, se sumarán políticas específicas orientadas a la institución en su conjunto.

Entre 1989 y fines 1993, período de construcción y legitimación de la nueva agenda así como de deslegitimación de la situación anterior basada en la confianza pública que se creía ahora debía ser reemplazada por nuevas formas de rendición de cuentas, la evaluación comienza a perfilarse como un espacio específico de confrontación. Tal período estuvo signado por la controversia entre dos actores. El acta de Concertación Universitaria, firmada entre el CIN y el Poder Ejecutivo Nacional, promovía la elaboración de una tipología de universidades en términos de su eficacia y productividad. Abre de alguna manera la posibilidad de construir puentes que encaucen las tensiones entre el Estado y las universidades, cuestión que al mismo tiempo confirma la debilidad de las universidades frente al proyecto global de racionalización y regulación de la educación superior. Es necesario señalar que estos actores han tenido capacidades y tiempos diferentes en cuanto a la posibilidad de elaborar e introducir políticas, pues mientras el actor estatal se guía por los principios de la autoridad legal y la jerarquía burocrática, las universidades estructuran su poder y autoridad interna y de coordinación interinstitucional de manera fuertemente colegiada, a la vez que atravesada por conflictos vinculados a la obtención de recursos, pertenencia político-partidaria, tamaño, etc.

El denominado Subproyecto 06,<sup>5</sup> que contenía el componente de evaluación de la calidad, fue puesto en marcha en 1991, dos años antes de que se iniciara una política universitaria más activa. Paralelamente, el gobierno central había firmado un acuerdo con el CIN para poner en marcha el proyecto del cual solo el componente de evaluación continuó siendo materia de negociación con las universidades; proceso que se canalizará a través de la Comisión de Enseñanza del CIN primero, y luego de una comisión específica de seguimiento de la elaboración del proyecto del mismo organismo.

Esta situación generó un notable activismo en relación con la temática de la evaluación, que se refleja en los numerosos acuerdos plenarios que se refieren al tema en el CIN y que expresa el carácter no lineal y a la vez fuertemente interactivo de la construcción de la política. Pero también por fuera de este organismo la evaluación se había constituido en un tema a debatir. En 1991 la Universidad de Salta organiza el *Primer Encuentro Nacional sobre Evaluación de la Calidad*, lo que demuestra el gran interés que despertaba el tema en la base del sistema universitario. De hecho se constituye una disputa en torno al sentido y control de la evaluación en el país y que, por falta de capacidad anticipatoria y voluntad de innovar –fundada en distintas razones, en las que siempre intervienen la política partidaria y las hegemonías dentro del sistema por parte de las universidades públicas–, no es organizada como un dispositivo del propio sistema. Se opta así por una política centrada en la dupla resistencia-adaptación incremental e implícita.

---

5 Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales [PRONATASS] financiado por el Banco Mundial y el PNUD.

En el año 1992, intenso en materia de negociaciones, se realiza una reunión Plenaria del CIN en La Plata que tiene como producto la conformación de la comisión permanente de seguimiento y análisis, integrada por representantes académicos de cada una de las zonas, de carácter regional, ya desprendida de la Comisión de Enseñanza del CIN.

A principios del año siguiente se da a conocer el documento denominado “Evaluación para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Estrategia Procedimientos e Instrumentos”,<sup>6</sup> al que se le formulan críticas fundamentalmente ligadas al sistema de jueces utilizado, al predominio de una visión fundamentalmente cuantitativa, así como a la pertinencia metodológica de los indicadores construidos para medir la calidad.

Pero muy de acuerdo con la celeridad con que se formulaban políticas y se modificaba el sistema de tensiones, exactamente un año después de iniciado el trabajo conjunto entre las partes, en abril de 1993, el CIN da por finalizada la actividad referida al Subproyecto 06 por considerar como no conveniente la adopción de la propuesta “Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria como instrumento a ser utilizado por las Universidades Nacionales” (Acuerdo Plenario N° 97. Concordia, 16 de abril de 1993).

Esta ruptura del CIN, de aparente independencia, tiene lugar en el momento en que el poder de generar e implementar políticas por parte del Ministerio de Cultura y Educación [MCyE] se consolida a través de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias. En este contexto de debilidad respecto del poder político, la voluntad de continuar con una concepción autónoma y

---

<sup>6</sup> El componente evaluación estuvo a cargo del Lic. Carlos Marquis y de Víctor Sigal.

autorregulada de la evaluación durará poco y culminará con el Acta Acuerdo entre el MCyE y el CIN del 8 de diciembre de 1993.

De este modo, en el marco de la ruptura entre el CIN y el Subproyecto 06 se abre desde la SPU una política paralela orientada a instalar la evaluación de la calidad y los proyectos de mejoramiento en las universidades. Se firman así convenios bilaterales de evaluación con las universidades, a los que adhieren paulatinamente un número significativo de universidades de distinta orientación política, pero con la significativa ausencia de las más grandes y tradicionales. Se introduce así la evaluación por la vía de contratos sin que aún se haya constituido el organismo ejecutor ni la legislación pertinente. Se trata en realidad de un caso típico de superposición entre el tiempo de la construcción y la implementación de la agenda de reformas. Ejemplo por otro lado paradigmático de cómo las políticas públicas no responden, en la mayoría de los casos, a las consignas lineales del texto y se procesan en gran medida de manera lateral, combinando y superponiendo arenas y tiempos teóricos.

### **El proceso de autoevaluación institucional en la UNICEN: la ambigüedad de los objetivos**

El Proceso de autoevaluación en la UNICEN se enmarca históricamente en la posibilidad de posicionarse de manera estratégica frente a las políticas de evaluación, en un momento en que desde la SPU se intentaba construir un consenso universitario, respecto de la evaluación vía “incentivos”, a la introducción de reformas. Esta respuesta anticipada, sobre la base de una necesidad de posicionar a la universidad frente al Estado, se hizo posible por la presencia de condiciones internas que articulaban políticamente estas propuestas con proyectos de cambio y reforma

institucional; esto supuso la existencia de una “coalición innovadora”, constituida sobre la base de algunos valores centrales compartidos. El siguiente fragmento de una entrevista da cuenta de que los supuestos que condujeron a la firma del convenio con el Ministerio se relacionaban con la posibilidad de obtener recursos para la introducción de mejoras en la institución:

Desde las autoridades teníamos la conciencia que sería un sistema que daba premios y castigos, posiblemente a través de la evaluación. Creíamos, algunos de los que impulsamos la organización del convenio con el Ministerio para hacer la evaluación, que las universidades que entraran primero iban a tener más chances de mejoras y más chances de tener acompañamiento para las mejoras [...].

La autoevaluación se instala en la institución en un momento en que las opiniones eran aún muy controvertidas respecto de estos procesos de reforma que se proponían desde el Estado. A pesar de que en la universidad existían instancias tradicionales de evaluación, como los concursos para el acceso a las cátedras, no se habían incorporado aún, en el período de “relación benevolente” con el Estado, criterios de desempeño institucional, lo que generaba en la base del sistema cierta desconfianza pues al asociar evaluación y control se ponía en cuestión la autonomía de las instituciones universitarias.

La cuestión de la evaluación fue dirimida, como se señaló anteriormente, fundamentalmente en el campo político, lo que dividió las aguas más allá de la pertinencia o no de estas políticas. A pesar de que la UNICEN pertenecía formalmente al bloque opositor (en el 95 presentará un amparo legal contra la ley), la orientación al cambio institucional y la intensa participación a través

de las comisiones del CIN, en el proceso de discusión de la validez de estos instrumentos de mejoramiento, la orientan no solo a posicionarse estratégicamente frente a las políticas estatales, sino también a incidir en ellas. Esta adaptación negociada a las políticas estatales fue especialmente significativa en las universidades medianas, muchas de las cuales habían sido creadas en la década de los setenta desde una perspectiva regionalista, orientadas inicialmente al desarrollo y la innovación en el marco del contexto socioeconómico local.

El proceso de autoevaluación, realizado fuera de un marco institucionalizado a nivel estatal, recorrió un camino sinuoso (aunque se corresponde con el mandato de un rector, el Dr. Carlos Nicolini) cuyos inicios bajo la forma de construcción de la agenda o sensibilización se superponen a la discusión a nivel nacional de la evaluación, así como a la creación de la SPU. Luego, esta, entra en una fase de latencia entre 1994, en que es publicado el primer documento de autoevaluación, y 1998 en que se reinicia bajo otras condiciones sistémicas e institucionales, pues había sido creada la CONEAU en 1995 y publicados los Lineamientos de Política de Evaluación un año después.

La inicial adaptación a esta política por parte de la UNICEN dependió de muchos factores difíciles de desentrañar, pues suponen no solamente un aspecto formal y explícito, sino, además, redes de negociación de carácter informal que tienen que ver con distintas cuestiones, como la estructuración del campo de la educación superior, las hegemonías sectoriales prevaletentes, los valores consagrados en los que se desarrolla el sistema, y el tipo de coacciones y libertades que lo caracterizan.

Tanto el sistema como la institución suponen un marco de restricciones, coacciones discursivas e incentivos que enmarcan el tipo de política susceptible de negociar y explicitar



públicamente. También determinan el campo de lo que debe permanecer en la sombra y subterráneo o lo que hay que redefinir discursivamente de manera de no violar o no contravenir los valores hegemónicos en el campo de tensiones en el que los asuntos se tratan. No pretendemos construir una “historia secreta”, sino una historia a partir de lo explicitado en documentos y entrevistas, aunque quede de nuestra parte nominar lo que no ha sido explícitamente nominado en las distintas fuentes de información. Algunas condiciones institucionales que posibilitaron adoptar tempranamente una política de evaluación podrían ser las siguientes: a) la juventud de la UNICEN como organización académica cuyo proyecto inicial fue truncado por un largo período de enfriamiento institucional (1976-1983); b) una misión o mandato explícito y consensuado institucional y societalmente vinculado al desarrollo regional y sus necesidades, lo que de hecho supone una integración al espacio territorial que tiende a promover (a diferencia de las universidades tradicionales) los procesos de cambio más allá de su contenido específico;<sup>7</sup> c) la existencia de una élite modernizadora producto de los mandatos y sagas institucionales, pero también de factores internos como la existencia de un “proyecto coartado” que se liga a la necesidad de “realización institucional”; d) la conformación de una coalición innovadora supuso, además, priorizar los requerimientos y mandatos institucionales así como las identidades regionales, por sobre las pertenencias político-partidarias, cuestión que también puede

---

7 Entre las demandas vinculadas a su implantación territorial, se pueden distinguir las demandas objetivas de cambio que devienen de la estructura socioeconómica de las demandas subjetivas de formación que tienen generalmente carácter tradicionalista.

remitirse al contexto sociopolítico local;<sup>8</sup> y, e) la cuestión del tamaño y la inexistencia de grupos significativos de interés constituidos en puntos de veto que imposibilitaran la construcción de consensos transversales a las disciplinas y sedes, por lo menos entre las autoridades intermedias.

### **Construcción de la agenda estatal e institucional: ambigüedad y superposición en el inicio del proceso de evaluación**

Como señalamos, en la UNICEN coincide temporalmente el proceso de formulación de la política de evaluación institucional a nivel nacional con la formulación de la política a nivel institucional. Esta coincidencia temporal se expresa en la institución con la denominada “sensibilización” que se inicia en 1992.

En la comisión de seguimiento del Subproyecto 06, la UNICEN tuvo un papel fundamental en la adaptación de las políticas públicas a los intereses planteados desde las universidades. Con respecto al tipo de articulación con las políticas estatales desde el espacio universitario, transcribimos lo que se señala en el informe de autoevaluación de 1998 con relación a este período:

La UNICEN participó activamente en el seno del CIN de todo el proceso de inclusión en la agenda universitaria del tema evaluación. Así, tuvo su representante en la Comisión de Seguimiento y Control del Subproyecto 06 e intervino en

---

<sup>8</sup> Esta cuestión es más fácil de comprender si se observa lo que sucede con la UBA y su relación con el contexto en el sentido de que la ciudad no constituye un espacio de realización formal y explícito, sino un atravesamiento que la constituye en parte de la ciudad y del Estado.

todas las instancias abiertas sobre la cuestión. Es más, el tema se plantea a partir del documento base para la discusión que fue elaborado por el entonces Rector de la Universidad, Dr. Juan Carlos Pugliese, por lo que la totalidad de los acuerdos y aportes sobre evaluación del CIN han sido especialmente estudiados y adecuados al proceso abierto en el seno de la UNC por la Ordenanza del Consejo Superior y el Convenio con el MCyE (p. 17)

En este contexto, vale la pena rescatar la noción de “ensamblajes conflictivos” elaborado por Acosta y aplicado a la relación entre reformas estatales e institucionales para el caso mexicano. El concepto da cuenta de

[...] la articulación que ocurre entre los procesos de instrumentación de políticas públicas y de las reformas (o las resistencias a los cambios) que ocurren en las universidades públicas respecto de esas políticas. El concepto alude a las diversas esferas de las relaciones entre el Estado y las universidades donde se negocian los intereses y proyectos de los actores que ocurren entre las diversas esferas de la relación. (Acosta, 2000 p. 34)

Este concepto intenta superar las interpretaciones monocausales de la relación entre Estado-Universidad, la cual se constituye en verdadera “caja negra” a develar desde una mirada o perspectiva más centrada en los procesos y actores que en la linealidad del texto de las políticas públicas.

Como señalamos anteriormente, la posibilidad de implementar una política extraña a la vida institucional de las universidades estaba íntimamente asociada a la posibilidad de construir un

consenso favorable hacia la misma. En este sentido, se desplegaron procesos que tenían como objeto instalar el tema en la agenda institucional, en la cual siempre intervienen mediadores que constituyen puentes entre coaliciones diferentes.

### **La construcción de la Agenda Institucional: del para qué de la evaluación**

La política de evaluación nacional fue un proceso negociado en el que el corte fundamental estuvo vinculado a la pertenencia político-partidaria de los actores institucionales. Esto, sin embargo, estuvo mediado por las características de la institución en términos del tamaño, la cultura institucional, el carácter de la coalición de gobierno, la oposición interna, etc.

En este contexto, la UNICEN constituyó un ejemplo de negociación para la introducción de reformas que no puede ser considerado como un posicionamiento meramente oportunista, pues se da en un contexto proclive a la reforma y modernización institucional. Este mandato vinculado a la creación de la universidad en 1974 había sido renovado y explicitado, como lo mostramos en un acápite anterior, por la conducción institucional durante el proceso de democratización en el marco de una cultura institucional orientada al cambio.

El primer tramo de la construcción de la agenda interna se asoció a un proceso de sensibilización acerca de la temática de la evaluación. Por la Ordenanza N° 1294, el Consejo Superior aprobó en diciembre de 1993 la puesta en marcha del Programa de Autoevaluación y el convenio con el Ministerio de Educación para planes de Mejoramiento. El proceso de construcción de la agenda, hasta la elaboración de los primeros diagnósticos, estuvo fundamentalmente motorizado por las autoridades de

la universidad. Respecto de la participación y organización se señala:

Fue muy reducida, porque nosotros integramos la coordinación general directamente desde el rectorado, la coordinación general se mantuvo siempre desde la secretaría académica y toda la estructura de estadística al servicio de la misma, además trabajamos con los secretarios académicos y los decanos comprometidos desde cada una de las unidades académicas.

El período de sensibilización significó la divulgación de la evaluación entre los miembros de la comunidad universitaria a través de conferencias y la creación de talleres temáticos sobre la problemática de la evaluación. La elaboración y confección de información y su interpretación quedó a cargo en esta etapa de un experto en el tema, que formaba parte de la disputa por la definición del criterio y sentido de la evaluación universitaria a nivel nacional.

Hacia finales del 93 cuando se firma el Convenio de Mejoramiento, la UNICEN había elaborado los lineamientos de la política de evaluación institucional. Los mismos, aunque simples, se articulaban fundamentalmente con la necesidad de planeamiento integral de la institución.<sup>9</sup> Es decir que las actividades de autoevaluación se plantearon desde el inicio como una práctica

---

<sup>9</sup> El documento trata de recuperar los siguientes rasgos como criterios básicos para que orienten el proceso de evaluación: a) Integralidad: que integre el proceso en una concepción de universidad, descomponiendo sus elementos sustantivos para acercarse a su centralidad; b) Historicidad: que recupere las dimensiones sociohistóricas del acontecer institucional; c) Comprensión: no solo descriptiva, sino que también aporte elementos de interpretación de la situación; d) Transformación: que permita no solo hacer una lectura

que no podía estar desligada del planeamiento, al mismo tiempo que debía superar los elementos de fragmentación interna, es así que se promueve un Programa de Planeamiento y Evaluación Institucional.

En 1994 se realizaron talleres y distintas actividades vinculadas a la producción de información, pero el impulso hacia la profundización del proceso de evaluación comienza a desvanecerse, y entra en un período de “latencia” que luego será superado desde una conducción más centralizada, con un liderazgo más personalizado, en el que se utilizarán y serán redefinidas las actividades realizadas durante este primer período de autoevaluación. En el transcurso del período de latencia fue aprobada la Ley 24521 de Educación Superior y creada la CONEAU, que es el organismo que institucionaliza los procesos de evaluación. El proceso de evaluación institucional se desarrolla desde entonces en un marco normativo e institucional diferente al confuso horizonte de los inicios.

Durante el período de sensibilización no pueden ser detectados puntos de veto significativos, aunque se observan resistencias que fueron resueltas posteriormente, no solo por una mayor aceptación de la cultura de la evaluación en general, sino también por la hegemonía prevaleciente de la coalición innovadora en los niveles de conducción intermedios y superiores de la UNICEN. Según señala el Dr. Carlos Nicolini, rector durante esos años (1992-2000), la resistencia a todo el proceso anterior es mediada por las tensiones a los que nos hemos referido, así como por las distintas culturas disciplinarias que conviven en una institución:

---

correcta de la realidad, sino que propicie la producción de conocimientos y la posibilidad de operar en dicha realidad y modificarla.

Diría que es una mezcla, en los docentes mucha apatía, y en los estudiantes a través de las agrupaciones estudiantiles es donde más resistencia se produjo, pero también es cierto que como nosotros tenemos las características de cómo se creó la Universidad por el regionalismo, no es lo mismo la reacción de una Facultad de Ciencias Económicas, en la misma sede, que la Facultad de [Ciencias] Humanas o la reacción de Exactas o Veterinaria, con Ingeniería de Olavarría [...] la reacción no fue por disciplina, pero por ejemplo la sede Olavarría resistía mucho más el tema evaluación que la sede Tandil, y dentro de la sede Tandil, resistían mucho más [las Ciencias] humanas que las otras facultades [...] creo que hay un alto componente político en el freno de la evaluación en esos años.

Los procesos de autoevaluación iniciales dieron lugar a distintos productos como documentos e informes. Nos referiremos a cada uno de estos aspectos de manera breve, aunque creemos de importancia mencionarlos pues a pesar de que la participación, como lo afirman distintos entrevistados, no fue intensa (sobre todo entre los docentes) nos permiten reconstruir las cristalizaciones iniciales de un proceso que se profundiza de manera paulatina en 1997 sobre la base de una nueva configuración de actores, discursos y liderazgos.

En el Primer Informe presentado como Informe Diagnóstico (1994) se señala la tensión entre calidad y rendimiento, considerando que el concepto de calidad alude a la posibilidad de “establecer modelos o ideales tipo” y el rendimiento que “lleva a identificar acciones, procesos y resultados y recubre dos aspectos: la eficiencia o rendimiento interno de una institución y la eficacia o rendimiento externo o pertinencia social”. La calidad

trasciende así los aspectos mensurables del rendimiento. El diagnóstico que se propone en el esquema de evaluación tiene características cuantitativas y constituye el principio y antecedente de la evaluación institucional. Al mismo tiempo, se vincula el proceso de evaluación al planeamiento y se realizan talleres y encuestas para elaborar un primer diagnóstico de la Universidad. En esta primera etapa, que podemos caracterizar como de ensayo y error en el campo de la evaluación institucional, se invita a un especialista extranjero para la elaboración de una propuesta<sup>10</sup> que solo es retomada en parte posteriormente, pero que constituye un indicador de la búsqueda de una estrategia idónea para la realización del proyecto.

Cuatro años más tarde en el informe de Autoevaluación (1998), entre las principales dificultades que se observan, se señalan: la dispersión de la información, la acentuada compartimentación interna, circulación de información escasa, desgranamiento de la matrícula, bajo nivel de captación de esta, necesidad de rediseñar la oferta académica. Si bien la mayoría de estas cuestiones emergen como problemáticas en casi todas las universidades, cabe resaltar la preocupación por la oferta educativa y la captación de la matrícula. No queda claro si estas dos cuestiones están vinculadas, pero si retomamos la información sobre matrícula a la que ya nos referimos, veremos que esta se mantiene estable a partir del 87 hasta el 95. Esta cuestión es vista como un problema que implica un tipo de adaptación al entorno que podríamos conjeturar pone en juego criterios distintos para la elaboración de la oferta. En este sentido, se pueden señalar dos modos polares de adaptación al entorno, por un lado el que atiende a la demanda

---

10 Misión de Evaluación y Diagnóstico de la UNICEN (1995).



subjetiva de formación y, por otro, el que atiende a las necesidades objetivas (económicas y sociales) de la sociedad.

El período de latencia se superpone con la implementación de nuevos proyectos que suponen actividades de evaluación entre los que se destacaron el Programa de Incentivos a la Investigación (1993) y el Programa FOMEC (1995), así como otros de carácter institucional como la implementación en 1993 del Sistema de Promoción y Control de Gestión en Ciencia y Tecnología por parte de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad.

Aunque constituyen experiencias muchas veces aisladas unas de otras, varios entrevistados han mencionado la importancia que han tenido tanto en materia de recolección de información como en términos de apertura a los procesos de evaluación a través de la transferencia de aprendizajes. En pocos años, el contexto general y el particular habrían cambiado en relación con la problemática de la evaluación. Un entrevistado señala:

No había premura en aquellos años para terminar la autoevaluación, cuando sale la Ley de Educación Superior (1995) y se crea la CONEAU ahí surge la necesidad de la Evaluación Institucional y ahí es donde se pone un énfasis distintivo. El proceso anterior me pareció mucho más dilatado en el tiempo porque no había necesidad urgente de tener finalizado algún documento de autoevaluación. Luego surge porque las universidades debían estar evaluadas institucionalmente con la creación de la CONEAU y es ahí donde la UNICEN decide terminar la autoevaluación.

## **El proceso de evaluación externa, el cambio de autoridades, sus articulaciones y un *finale presto***

El proceso de autoevaluación se concluyó de manera rápida sobre el final del segundo mandato del rector que lo había iniciado, luego de un largo período de gestación y declinación del proceso. La firma del convenio con la CONEAU a fines de 1998 fue un disparador para su actualización y terminación. Cabe recordar que dicho proceso se había generado en los inicios de la construcción de la agenda nacional de evaluación, y que su primer informe coincidía en el tiempo con la formulación de los “Lineamientos para la evaluación institucional” (CONEAU, 1997). Por esta razón no se contemplaron los pasos pautados por dicho documento, según el cual el convenio es previo al inicio de la autoevaluación, implicando una etapa de ajustes mutuos entre los criterios de la CONEAU y los de la institución universitaria.

Por lo tanto, la autoevaluación no emergió en la institución ligada a un proceso formal instituido desde el Estado, de manera que había que adecuarlo ahora a los nuevos parámetros instituidos por la CONEAU. Esta decisión implicó construir un nuevo consenso dentro de la coalición innovadora primero, y luego en el conjunto de la universidad, lo que no generó en principio demasiadas dificultades para un rectorado con muchas atribuciones en la conducción real de la institución. Un entrevistado señala lo siguiente respecto de la decisión de iniciar el proceso de evaluación externa:

Esto lo deciden los decanos. Lo decide el rector. Acá hay un organismo que es el círculo de poder, que es la reunión de decanos. No es un organismo del Estatuto, pero se mete como cuña entre el Consejo Superior y el rector. Ahí es donde el

rector [...] plantea los beneficios de una evaluación externa. Bueno todos teníamos reservas para entrar en una evaluación externa, no por la evaluación en sí misma sino porque había que reunir un montón de datos.

Este proceso relativamente corto de actualización de la autoevaluación se basó en la cooperación, según requerimientos de la CONEAU de información adicional a la elaborada durante el período inicial. Las tareas que se llevaron a cabo, acelerada y centralizadamente, estuvieron a cargo de un exdecano<sup>11</sup> acompañado por un equipo del rectorado. En 1999 se completa la información recabada en el primer proceso de autoevaluación, es decir, se perfecciona y actualiza el primer informe del 98. Una entrevistada señala:

Este año se trabajó mucho mirando a la evaluación externa, que también es un proceso de autoevaluación en muchos aspectos porque no es solo *aggiornar*, agregarles en las columnas que decían 95, 96, 97, los años 98 y 99. Además no coincidíamos en muchos aspectos, no coincidíamos con muchas cosas que están expresadas allí. En ese momento ya no veíamos tan importante la captación de la matrícula como una de las debilidades que se señalan allí [en el primer informe de autoevaluación].

Así, la finalización del proceso se dio bajo un liderazgo que permitió concluir con una larga etapa que se abriría rápidamente a la evaluación externa. Al mismo tiempo se producía la renovación

---

11 De una de las facultades con mayor poder académico, que había experimentado y valorado los procesos de evaluación.

de autoridades, instancia en la cual participó activamente el responsable de la evaluación, posteriormente elegido nuevo rector de la institución.<sup>12</sup> Resulta importante destacar que la evaluación externa es una instancia que se solapa temporalmente con las elecciones del nuevo rector. Como en otras universidades, las coyunturas electorales constituyen, sin duda, clivajes importantes en el desarrollo de los procesos de construcción e implementación de la evaluación. Esta combinación se dio en la UNICEN en una coyuntura política propicia, pues el rector saliente tenía especial interés en terminar con la evaluación que se había iniciado durante su primer mandato, y quien estaba a cargo de la evaluación tenía un proyecto que estaba interesado en impulsar.

Si bien ya existía un aprendizaje en el campo de la evaluación ligado a los programas mencionados anteriormente (FOMECE, Incentivos, PROFIDE, etc.), la evaluación externa planteaba incógnitas y resquemores pues exigía afrontar una mirada ajena y someterse abiertamente al diálogo con los pares visitantes. Como señala Aron Wildavsky, la evaluación siempre es vivida como una amenaza por las organizaciones, y suele operar tanto en lo individual como en lo institucional como un disparador de distintos dispositivos de defensa. Podría decirse que, al menos en aquellos años, las disposiciones formales de los Lineamientos para la evaluación institucional de la CONEAU, orientadas a otorgar reaseguros respecto del carácter autorregulatorio de los procesos (como no punitivos y orientados al mejoramiento), no lograron disipar totalmente este resquemor. Sin embargo las palabras de un entrevistado no reflejan esta preocupación:

---

12 Cabe señalar que la dirección del proceso de evaluación permitió la construcción de una legitimidad que facilitó el posterior acceso al rectorado.

Los pares evaluadores vinieron en el 99, no hubo tensión en la negociación, estaba más claro que la evaluación era un proceso mejoramiento pero para la propia institución.

Con relación a las expectativas y aprestamientos que la misma genera, un par evaluador comenta:

Fue gracioso, yo entraba a las oficinas y le pregunto a una señora que no me acuerdo el cargo “¿Usted tiene siempre así el escritorio?”. “No, la verdad es todo para la evaluación”. Habían puesto la florcita, todo. La organización se prepara y muestra ciertas cosas, y la verdad que uno en la semana, en los cinco días que dura la evaluación y en este caso de una universidad dispersa territorialmente, es complicado.

La evaluación externa fue realizada por un comité de pares evaluadores conformado por siete integrantes, más dos miembros responsables de la CONEAU y un asistente del equipo técnico, también de la Institución. Los pares tuvieron una doble tarea, por un lado se les asignaba una función institucional (docencia, investigación extensión o gestión) para analizar a nivel de la universidad, y por otro una facultad, en la cual debían evaluar las cuatro funciones. La construcción de la visita supuso generar cierto consenso sobre cómo evaluar la información disponible de la autoevaluación y de cómo llevar a cabo el plan de trabajo durante la visita y, finalmente, implicó acordar criterios para la redacción del informe final. En este sentido, la interacción al interior del comité de pares no estuvo desprovista de algunas situaciones de tensión producto de las diferentes perspectivas disciplinarias de sus integrantes. En distintas entrevistas se plantean cuestionamientos relacionados al carácter del informe final:

El informe parece más un inventario que algo concreto, es la sensación que tengo yo. Me hubiera gustado más que dijeran: “acá hay un problema”, pero los grupos evaluadores son muy particulares. En algunos casos fue interesante participar con ellos, pero en otros casos fue redactar de nuevo lo que decía el informe de nosotros sin ponerle opinión. Uno esperaba que hubiera más opinión crítica en el buen sentido de la palabra.

Respecto del proceso global de evaluación externa las opiniones no son necesariamente unánimes. Para un entrevistado:

Fue el primer esfuerzo conjunto de todas las unidades académicas. Fue ahí donde de alguna manera sacamos las bolsas de arena de la ventana y trabajamos mancomunados.

Sin embargo para otro:

Me parece más importante la movilización, no la movilización, el conocimiento interno de toda la dimensión de la universidad que se da en la autoevaluación. Eso me parece más importante que lo que dicen los de afuera [...]

Por otro lado algunas opiniones ponen en duda la efectividad de la evaluación externa en relación con su impacto en la base del sistema y, al mismo tiempo, en los cuerpos intermedios.

Creo que sí [la autoevaluación fue buena], porque conocimos cosas que antes [...] no las hubiéramos dicho [... la autoevaluación externa] creo que no ha generado demasiado,

creo que sirvió, nuevamente para la dirigencia pero no sé si el conjunto [...].

Esta cita refleja de modo bastante certero la falta de alcance de los procesos de evaluación relacionados con la comunidad universitaria en su conjunto, lo cual constituye sin duda uno de los problemas de las evaluaciones institucionales, sobre todo en las universidades más grandes, pero que también se observa en contextos organizacionales menores. La gestión en todos los niveles tiene sin duda un papel central en estos procesos, que permiten acumular experiencias y conocimiento, cuestiones que no deberían despreciarse de antemano, si consideramos el efecto de filtración y derrame que estas experiencias pueden producir a lo largo del tiempo.

Por otro lado, es necesario considerar los efectos no esperados de estos procesos, en este sentido, la tensión tradicional, presente en la universidad, entre ciencia pura vs ciencia aplicada es recuperada como cuestión central durante la evaluación externa. Esta tensión se reaviva a partir del (re)surgimiento de un discurso ligado a las necesidades regionales, que puede detectarse desde los momentos fundacionales de la institución y la recorre a lo largo de su historia de manera sinuosa. Un entrevistado sintetiza estas ideas:

Si algo había en debate en virtud de algunas cuestiones, era para exagerar la pertenencia: lo científico con los *papers* o lo científico tendiendo a obtener resultados [...]. En este sentido de que uno no sabe cuándo la universidad pública puede o no estar más o menos expuesta. Nosotros estamos pensando en una forma de defendernos, de alguna manera, de los ataques, menosprecio o descuidos, [a partir de que] nuestro entorno

nos reconozca como importante para ella. Creo que eso se está dando pero esta discusión se zanjó muy claramente en los últimos tres años, donde se cambiaron los programas de ciencia y técnica.

Estos aspectos que se van exponiendo al desarrollarse el proceso de evaluación aparecen más explícitamente como resultado de la evaluación externa. Varios entrevistados –con diversas pertenencias disciplinares– manifestaron este impacto en la legitimación de la relación entre universidad y región:

Luego de la evaluación uno tomó conciencia de que ¿por qué si estábamos preparados no lo hacíamos? ¿Por qué no tenemos gente que vaya a la industria y diga ‘esto es lo que la universidad en esta área tiene para ofrecer’? ¿Por qué sistemas que tenía un buen desarrollo no lo había hecho explícito? [...] el área de matemáticas nunca había pisado áreas de aplicación, siempre habían sido muy teóricas, [...] a partir de eso surge un área de matemáticas aplicadas.

También esta secretaría [de extensión] es de reciente creación, se crea a partir de la evaluación externa [...] diría que los evaluadores así lo indicaban: se realizaban muchas actividades de extensión, pero estas actividades, se veía que no estaban institucionalizadas [...] y a eso se suma el comienzo en la universidad de un nuevo período con un nuevo rector donde impulsa todas las actividades que tiene que ver con la extensión y la transferencia.

En contradicción con las anteriores afirmaciones respecto al débil impacto, aquí la evaluación externa parece legitimar las



nuevas políticas orientadas al cambio, pues favorece el surgimiento de un nuevo liderazgo, la emergencia de un nuevo discurso, y de una nueva cultura institucional ligada a tradiciones históricas que ahora adquieren un nuevo significado.

Lo anterior no significa que la universidad no tuviese ligazones profundas con el entorno en la mayoría de las disciplinas, bajo la forma de consultorías en el área de la economía, la formación docente con actividades de articulación con las escuelas en las humanidades, así como las numerosas actividades realizadas en materia de transferencia en veterinaria, o las relaciones con la producción en agronomía e ingeniería. Lo que parece cristalizarse en esta coyuntura de la universidad es el pasaje desde una situación caracterizada por la existencia de prácticas localizadas y fragmentadas a otra en la cual se hacen públicas y se generalizan a nivel de la institución. Las universidades se encuentran en el dilema de resolver simultáneamente la necesidad de legitimar socialmente a la universidad [*responsive*], al mismo tiempo que deben dar cuenta de su acción [*accountable*] al gobierno que las financia (Didou, 2003). Tensión, generalmente contradictoria, dinamizada por lo estatal y lo societal, en la que se inserta la universidad.

La cuestión de la aplicabilidad del conocimiento al desarrollo regional, presente desde los inicios de la universidad, especialmente luego del 83 como un mandato (re)fundacional, será uno de los temas centrales de la campaña electoral del 2000. La coalición que promovía dicha orientación resulta electa, logrando en el transcurso de su gestión un fuerte consenso entre las partes en torno a la pertinencia de esta. Hemos enfatizado la relación entre el nuevo discurso y las tradiciones y prácticas existentes en la institución, pues son precisamente estos

anclajes en las representaciones y las prácticas lo que permite el despliegue de innovaciones o la confección de nuevos formatos organizacionales.

En la coyuntura descrita, podemos observar una particular superposición de campos de interacción: la finalización de la autoevaluación, la evaluación externa y la elección de las nuevas autoridades. Esta convergencia de cuestiones, en una coyuntura temporal acotada, actualiza todas las otras tensiones mencionadas anteriormente, constituyendo un entramado complejo sobre el que se dirime la historia de esta universidad. Así el eje de tensión en torno al tipo de investigación que ha de promover la universidad se solapa de manera significativa con la problemática político-institucional de las sedes y sus reclamos de equilibrio de representación política entre centro y periferia, cuestión que la evaluación externa había contribuido a instalar en la agenda de la institución como una temática o problema central.

Como hemos visto someramente, los procesos de evaluación que se desarrollan técnicamente en el mediano y largo plazo no pueden ser interpretados si no se los vincula al conjunto de la vida institucional y sus tensiones y conflictos primordiales. En este sentido las coyunturas políticas, especialmente las coyunturas eleccionarias, ofrecen la posibilidad de vislumbrar en acto todos los repertorios y estrategias posicionales de los actores respecto del poder institucional. En estos momentos, a menudo críticos, se revitalizan, conjugan y reordenan en términos de poder de convocatoria y publicidad las conflictividades que normalmente permanecen invisibles al observador.

En el caso de la UNICEN, resulta interesante el predominio que en las estrategias discursivas tienen los valores académicos en relación con la construcción de la identidad institucional. Parecería que la coyuntura subsume las tensiones a la hegemonía y

legitimidad de lo que podríamos denominar los requerimientos de pertinencia regional. Esta cuestión ha sido siempre central a la institución, pero es el proceso de evaluación en su conjunto el que permite su emergencia como una problemática que será a la vez movilizada y generalizada en la coyuntura electoral.

### **Reflexiones finales**

Señalamos en la introducción al presente trabajo el propósito de abordar la problemática de la relación entre el Estado y la institución desde una perspectiva centrada en la recepción, apropiación, resistencia o reconversión de las políticas por parte de la institución. Privilegiamos por lo tanto una perspectiva que nos permitiera descubrir las lógicas institucionales que la evaluación desata en la misma, no tanto en términos de los “efectos finales o impacto” sino de cómo se construye y desenvuelve el proceso en el entramado social de una universidad. La noción de “ensamblajes conflictivos” ha permitido dar cuenta del comportamiento estratégico de la universidad desde el inicio de la formulación de la política de evaluación, considerando sus distintos momentos: sensibilización, latencia y terminación. Ha resultado interesante rescatar las tensiones que recorren las instancias académicas, políticas y administrativas de la vida institucional, y sus influencias sobre el proceso mismo de evaluación, pues es a través de este sistema de tensiones básicas, expresadas en grupos de interés y autoridad, que se procesan las decisiones de política institucional. Procesos siempre difíciles de desentrañar en una organización cuyo “acoplamiento laxo” de sus unidades constitutivas supone también una vinculación intermitente entre ellas, pues no están en general sujetas a la lógica del comando burocrático, sino a la

oportunidad de transacciones ligadas a asuntos de interés común así como temporalmente acotados.

Al examinar las etapas de las políticas (construcción de la agenda, implementación, terminación del proceso) podemos sostener que ellas no han recorrido los senderos burocráticos en los que las etapas, actores y diseños parecen predeterminados.

Dichas etapas deben comprenderse como momentos que se solapan y que están sujetas a las estrategias políticas de los actores, en contextos determinados en gran medida por el clima político institucional, las restricciones y las posibilidades que abre un proceso electoral así como las normas y reglas del juego vigentes.

La perspectiva del análisis estratégico nos ha permitido analizar cómo los actores (y sus posicionamientos frente a los recursos y restricciones en los que se enmarcan sus prácticas) constituyen un elemento central para comprender la dinámica del cambio y las lógicas institucionales. En este contexto, el conflicto y la negociación forman parte de la vida organizacional que hemos tratado de rescatar en distintas dimensiones e instancias a lo largo de los avatares del proceso de evaluación. Proceso que en el caso estudiado tiene como característica la existencia de una cultura del consenso en gran medida vinculada a la existencia de “valores centrales” compartidos, sobre todo dentro de lo que hemos denominado la “coalición innovadora”, constituida por un segmento de responsables superiores e intermedios de la gestión, que han circulado a través de distintas funciones a lo largo de casi dos décadas. No se trata de negar la conflictividad que es inherente a toda vida institucional, lo que se resalta, en este caso y en este período, es la búsqueda de consenso en la resolución de conflictos así como los realineamientos observados de los distintos actores

respecto de sus orientaciones y perspectivas en función de ese consenso.

Una temática central recorre lo que podemos llamar cultura institucional así como el imaginario de los actores: la legitimidad que otorga a todo posicionamiento el fundarse en una argumentación basada en la inserción regional y la problemática de la formación de los recursos humanos. Ambas cuestiones han dado lugar a interpretaciones diferentes a lo largo de la historia de la universidad, no obstante, están en el centro de los discursos y las propuestas que se dirimen en las confrontaciones. La cuestión local –de las sedes– es sin duda relevante e influyente en la toma de decisiones, sin embargo, podríamos decir que se resuelve subsumiéndola en la pertinencia regional del conjunto institucional. En este sentido lo local, que tensa lo unitario, constituye al mismo tiempo un elemento que funda y promueve una visión del conjunto, en el que lo regional funciona nuevamente como un factor legitimador. La identidad de la UNICEN se construye así sobre un delicado equilibrio entre la lógica de las tendencias centrífugas que tienden a la fragmentación y lo centrípeto que se esfuerza por sostener la unidad, en una diversidad fundamentalmente dinamizada por lo territorial.

De acuerdo con los “Lineamientos para la evaluación institucional”, la evaluación es una herramienta de transformación de las universidades y las prácticas educativas a partir de la reflexión sobre las acciones y los resultados institucionales; la finalidad última es el mejoramiento de la calidad de las universidades. Pensamos que resulta necesario reflexionar sobre los contextos de aplicación de las políticas desde una mirada centrada sobre las prácticas sociales que estos dispositivos desatan o contribuyen a desatar durante su implementación. En este sentido, se resalta para el caso estudiado, el hecho de que una coalición

modernizante haya “utilizado” tal dispositivo para posicionarse políticamente al interior de la institución y lograr legitimar un proyecto institucional luego de una larga construcción incremental de la evaluación.

En efecto, en la UNICEN, la evaluación parece haber sido un factor (uno más, ciertamente no el único) que ha contribuido de manera directa o indirecta a legitimar una política institucional basada en la inserción regional y el fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante la reducción de la fragmentación de las unidades académicas. Resulta necesario también realizar estudios empíricos sobre estos procesos en universidades con otras características estructurales, a fin de poder realizar inferencias razonablemente extrapolables al conjunto del sistema.

Las universidades emprendedoras (Clark, 2004) se caracterizan por sus procesos de cambio sustentables en el tiempo y por la emergencia permanente de nuevas formas organizacionales. Otras de sus características son la existencia de una creciente capacidad de obtener fondos adicionales, tanto gubernamentales como privados; el desarrollo una periferia organizacional porosa y dinámica con aptitudes de vinculación creciente con el entorno; la existencia de núcleos básicos estimuladores del cambio; así como una cultura institucional integral que se elabora sobre la base de ideas y prácticas que a su vez se transforman en creencias y sagas institucionales. En este trabajo, no hemos pretendido contrastar los elementos del cambio mencionados con las particularidades de la UNICEN, aunque es posible señalar que muchas de estas características están presentes en este caso. El carácter incremental y fragmentado de los cambios vinculados a las políticas estatales, que se instalan prematuramente –en términos nacionales– en esta institución, permite hablar de un proceso de cambio institucional cuyo carácter multicausal es abonado por

un proceso de evaluación que desde sus inicios supuso en el imaginario institucional incentivos a los resultados de su aplicación. Esto puede afirmarse al menos respecto del período analizado, lo cual supone considerar el peso del factor tiempo en las consideraciones vinculadas a las políticas de evaluación. En el transcurso del proceso las expectativas se internalizarán en relación con las particularidades de la dinámica institucional, sin que dejen de observarse opiniones respecto de la necesidad de estímulos vinculados a los procesos de evaluación institucional. En este sentido, Antonio Camou en su capítulo de este libro,<sup>13</sup> se pregunta respecto a la relación entre posicionamientos de los académicos y reglas del juego: ¿en qué medida es sustentable una política de evaluación institucional sin una política de apoyo a los proyectos de mejoramiento que de ella resulten?

Finalmente planteamos otras preguntas: ¿en qué condiciones las políticas específicas vinculadas a procesos de evaluación dan lugar a una cultura de la evaluación y de la autorregulación común al conjunto de la institución? ¿En qué medida la evaluación institucional en sus distintos momentos (autoevaluación y evaluación externa) es capaz de rescatar los aprendizajes locales de evaluación? ¿Es esto posible en universidades fragmentadas organizacionalmente bajo la forma de facultades que dificultan todo tipo de transversalidad?

## **Bibliografía**

Acosta, Adrián (2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición. Análisis de tres experiencias institucionales en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

---

13 [N de la Ed.]. Se refiere a la edición original. Ver Camou (2007, p. 29).

- Aguilar Villanueva, Luis (2000). *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Araujo, Sonia (1993). *Cogobierno en los 80 y cambio curricular: ¿continuidad o innovación? El caso de la UNC (Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires)* [Tesis de maestría]. FLACSO, Buenos Aires.
- Camou, Antonio (2007). Los juegos de la evaluación universitaria en la Argentina: Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad. En Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (Coords.), *Evaluar la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en la Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Clark, Burton (1991 [1983]). Los sistemas de educación superior. México: Universidad Metropolitana/Nueva Imagen.
- Clark, Burton (1998). Crecimiento sustantivo y organización innovadora: nuevas categorías para la investigación en educación superior. *Perfiles educativos* (México: UNAM), 20(81).
- Clark, Burton (2004). *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. Berkshire: Open University Press/McGraw-Hill.
- Cox, Christian (1993). Políticas de educación superior: categorías para su análisis. En Hernán Courard (Ed.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Didou Aupetit, Sylvie (2003). *La descentralización en la universidad autónoma del Estado de México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados. Instituto Politécnico Nacional. [Mimeo].
- Krotsch, Pedro (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas públicas de evolución de la calidad en la



- Argentina. En Pedro Krotsch (Ed.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Lindblom, Charles (1981). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Serie Administración General.
- Nakamura, Robert y Smallwood, Frank (1980). *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York: Saint Martin Press.
- Pastor, Nancy (1999). *Aportes para una historia de la Universidad Nacional de la Provincia de Buenos Aires*. Tandil: Ed. UNICEN.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aron (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sabatier, Paula A. (1993). Top down and botton up approaches to implementation research. En M. Hill (Ed.), *The Policy Process*. Londres: Harvester & Wheatsheaf.
- Sabatier, Paula A. y Mazmanian, Daniel A. (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Trow, Martin (diciembre de 1997). Trust, Markets and Accountability in Higher Education. *Higher Educational Policy*, 9(4).



**Sobre los actores  
y la universidad como  
intelectual colectivo**



# **Pensadores y forjadores de universidades creadas a partir de la colonia Argentina\***

## **Introducción**

Este trabajo, desarrollado en el marco del Proyecto Pensadores y Forjadores, tratará de dar cuenta de la historia de la universidad argentina, a través de algunos personajes claves. En estos sujetos paradigmáticos se da el entrelazamiento entre las virtudes y reconocimientos intelectuales de los que son portadores en el espacio público y la voluntad, así como en la práctica, de construir o reformar instituciones universitarias.

En algunos casos se tratará de fundadores de instituciones, si bien en la mayoría de las veces las universidades se han construido sobre legados anteriores. De manera que no estamos indagando los orígenes, sino los momentos clave en el desarrollo institucional, así como el papel que algunos personajes fundamentales tuvieron en la elaboración organizacional e ideal de la universidad. Es el caso de Julio V. González y Juan B. Terán, los otros pensadores a quienes hemos considerado inscritos en la

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (2008). Argentina. En Carmen García Guadilla (Ed.), *Pensamiento universitario latinoamericano. Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana* (pp. 103-138). Caracas: CENDES/IESALC-UNESCO/bid & co. editor.

historia de la institución como “rupturistas”; su lugar se encuentra en la historia extendida de la institución.

En este sentido, cabe detenerse en los casos de Juan Gutiérrez, en la Universidad de Buenos Aires, y de Domingo Faustino Sarmiento. Dado que los personajes relevantes son también producto de un entramado de vínculos y relaciones que los elevan a esa posición o circunstancia, no podríamos dejar de considerar a Germán Burmeister y Manuel Lucero, en la Universidad de Córdoba, y José Luis Romero y Risieri Frondizi en la Universidad de Buenos Aires, actores intelectuales que de manera articulada intervinieron en los procesos de reformar las instituciones, en general, y las universitarias, en particular, que son el producto de una parsimoniosa construcción.

Muchas veces, el inicio de una saga institucional encuentra su hito fundacional, incluso de manera metafórica o ideal, en circunstancias estructurales y personales que logran darle una forma definitiva. En este sentido, cuando hablemos de pensadores-forjadores tendremos que distinguir el acto fundacional, en el plano ideal del proyecto institucional, de los componentes materiales y situacionales que confluyeron en la configuración original de la universidad.

Con relación a lo anterior, las instituciones argentinas han sido, en general, producto de la asimilación de órganos aislados que lentamente se articularon en un todo orgánico y en cuya construcción intervinieron, de manera precisa, algunos de los forjadores que hemos nombrado. Podríamos decir que la universidad argentina no tiene un momento inaugural a modo de un modelo ejemplar impuesto en circunstancias históricas precisas y establecidas de una historia posterior. La universidad argentina se desarrolló de manera sinuosa, a través de múltiples senderos que los forjadores entretejieron de manera aleatoria.

En este sentido, los personajes que hemos considerado no reflejan de manera integral la historia de la universidad argentina, pero sí aluden a momentos del desarrollo de una idea de universidad científica contrapuesta a la tendencia dominante hacia los estudios teológicos, en un primer momento, y luego al profesionalismo, cuyo paradigma era el abogado. Este texto intenta reflejar los esfuerzos intelectuales y prácticos por modificar la evolución natural de una universidad moldeada, fundamentalmente, por la demanda de profesionales liberales. Se trata entonces de un rescate de los innovadores, de sus objetivos y prácticas instituyentes como forma de iluminar el estilo institucional predominante.

Si bien la selección de estos casos puede parecer arbitraria, no lo es desde el punto de vista del reconocimiento que tienen en la conciencia colectiva o en la historiografía nacional. Quedan así en la oscuridad aquellos forjadores disciplinarios e institucionales que no han sido elevados aún al rango de personajes por la todavía precaria historiografía sobre nuestras instituciones educativas.

En primer lugar, prestaremos atención al período colonial, un período en el que la universidad argentina tenía aún perfiles oscuros y difusos; en el que sus universidades eran menores, no comparables con las reales de México o Lima. En 1860, Juan María Gutiérrez expresó los intentos de la Universidad de Buenos Aires, por ese entonces, junto con la más antigua de Córdoba, únicas instituciones existentes, por superar el inmovilismo y el estancamiento institucional e intelectual producto de las guerras civiles y las herencias del escolasticismo colonial.

Poco después, a finales de siglo, emergieron dos nuevos proyectos universitarios: la Universidad Provincial de La Plata y la Universidad Provincial del Litoral.

Hacia la década del veinte Juan B. Terán presidió la fundación de la Universidad de Tucumán, proyecto ligado a una burguesía agroindustrial sustentada en la producción del azúcar, cuyo perfil se complementó con la creación definitiva de la Universidad de La Plata en 1905. Juan B. Terán y Joaquín V. González fueron copartícipes de un proyecto similar, que promovió una universidad orientada a la producción de conocimiento y al desarrollo tecnológico que, en forma creciente, requería el desarrollo económico del país y la región.

Ambos tenían como referente negativo a la Universidad de Buenos Aires, caracterizada como universidad profesionista ligada a los intereses comerciales, individualistas y utilitarios de la ciudad capital. En 1955, en la Universidad de Buenos Aires y en consonancia con los ideales reformistas mencionados, José Luis Romero y Risieri Frondizi desarrollaron la misma crítica a la universidad. En ese momento, paradójicamente, aquellas universidades se reorientaban cada vez más hacia el modelo profesionista tradicional.

Dicho modelo se impuso hasta hoy, producto del tipo de economía basada en la producción de bienes primarios y en demanda de la sociedad civil con aspiraciones de movilidad social, así como una fuerte autonomía de las instituciones que la vinculan más a las aspiraciones de la demanda que a las proyecciones o mandatos del Estado.

Es necesario tener en cuenta también que la historia de la institución universitaria argentina no ha sido incorporada hasta hoy al análisis político, social y cultural del país. La historia de la universidad ha sido abordada, fundamentalmente, desde la perspectiva de los avatares de la Reforma del 18, cuya impronta si bien no se puede desdeñar en materia de los aspectos ideales y estructurales que moldearon la universidad, no constituye el



único abordaje posible. Esto no ha permitido reconstruir la historia como debate en torno a su sentido, como campo de tensiones que se disputan la misión de la universidad.

Asimismo, un factor clave que dificulta construir una historia de las universidades es el sometimiento del campo universitario al campo político. Así, las periodizaciones que se realizan en el campo educativo no están vinculadas a acontecimientos que permitan o habiliten un estudio relativamente autónomo de otros campos sociales. Estas periodizaciones han sido construidas, de manera fundamental, a partir de los cambios de gobierno en el campo político. Cabe señalar que la historia de la universidad y la bibliografía prevaleciente ha sido, en general, conmemorativa y no académica. En este sentido, el acto de relevar personajes claves de la historia puede deslizarse, en forma peligrosa, hacia una celebración que obture otras miradas más genealógicas.

### **De la universidad colonial a la universidad de los abogados**

La universidad latinoamericana comenzó siendo una institución transferida, cuyo enraizamiento en la realidad local fue, durante siglos, por demás precaria y débil en materia de alumnos, docentes, estructura académica y recursos. Con esto queremos decir que su inserción en el entramado de intereses, que podían hacer de ella un instrumento puesto al servicio de necesidades e intereses locales, recién comienza a tomar forma a mediados del siglo XIX.

Es necesario recordar que el contexto socioeconómico de la sociedad colonial se caracterizaba por la extrema sencillez de sus actividades artesanales, agrícolas y mineras. La explotación del imperio español dejaba pocos beneficios a la economía y a

la estructura social local. Desde México a Potosí, la explotación de la mano de obra indígena local en el área de la minería y, de manera marginal, en la agricultura y el comercio local y de exportación, permitió que solo se conformasen lentamente grupos criollos capaces de desarrollar instituciones que permitiesen su reproducción como agrupamientos sociales.

Por otro lado, las regiones ligadas a la explotación agrícola, como el Río de la Plata, eran fundamentalmente dependientes de las regiones mineras a las cuales proveían con alimentos y tejidos, a lo que se sumaba la producción para el autoconsumo local. El sistema colonial se basaba en una explotación cuyos beneficios eran solo en escasa medida recuperados por la población local. Al decir de Halperin (1962), dos formas de extracción se convertían en el eje de las relaciones desiguales con la metrópoli: los impuestos y la extracción de metálico mediante el comercio.

A pesar de la falta de densidad social y económica, de la debilidad de grupos locales con requerimientos de formación y educación orientados a su propio fortalecimiento y reproducción, las universidades (a diferencia del Brasil que recién tuvo universidades completas a mediados de 1930) fueron creadas de manera casi simultánea a la conquista militar. Así se funda la Universidad de Santo Domingo en 1538. Creada por bula papal del papa Paulo III, constituye una alternativa al modelo de la universidad real concebida por Alfonso el Sabio, cuyo modelo fue la Universidad de Salamanca.

En este último modelo se inspiró, en cambio, la Real y Pontificia Universidad de México. Le siguen Bogotá y Quito y luego, en el siglo XVII, Córdoba, junto con otras universidades jesuitas. Pero a diferencia de lo que sucede con las universidades europeas –que por ese entonces ya se habían extendido por toda Europa– estas universidades no fueron el producto del desarrollo social y

económico, ni de la creciente movilidad entre regiones o el surgimiento de nuevas ideas vinculadas con una creciente movilidad social.

En Europa, la existencia de una universidad, una *universitas* o corporación que podía ser de maestros o estudiantes, suponía la legalización del papado o del Poder Real, de su aprobación dependía su existencia. Si estas se difundieron con la rapidez que lo hicieron en aquellas latitudes, se debió a que eran el producto de la complejidad de la vida social e intelectual de la sociedad y constituían un órgano inseparable de un organismo social en desarrollo.

Por otro lado, en América Latina no respondieron, en términos de Durkheim (1981), a las funciones o al ideal moral de la sociedad; no fueron incorporadas por imitación o adaptación, sino como parte de un proceso de transferencia unilateral. Fundamentalmente, las universidades fueron el producto de un hecho administrativo que respondía al mismo tiempo a distintas orientaciones espirituales, como el humanismo que caracterizó a la Universidad de México o la conquista espiritual a través de la “universidad misionera” de los jesuitas, que no dejaba de expresar bajo el mandato de la contrarreforma el espíritu disciplinario que exigía el naciente orden burgués.

Por mucho tiempo, las universidades coloniales no lograron enraizarse en esa dinámica social de la que, de todos modos, no habían sido fruto. Los recursos humanos y materiales eran escasos y los estudios estaban dirigidos, fundamentalmente, a la formación de sacerdotes o agentes de la administración gubernamental. En poco podían contribuir a la elevación moral e intelectual de los nuevos territorios, cuyos habitantes reproducían su cotidianidad en el marco de otro universo simbólico. Recién

siglos más tarde comenzarán a responder a los requerimientos de la sociedad criolla local.

Las revoluciones independentistas que se producen a principios del siglo XIX, el desarrollo de la tradicional hacienda como base económica de los criollos y el incipiente crecimiento de las ciudades, así como una vida urbana imitativa de la europea, fueron la base sobre la que emergió “la universidad de los abogados”. Esta institución tuvo la función no solo de formar jóvenes para las actividades que requerían las nuevas repúblicas, como las vinculadas con las armas, las profesiones liberales y la administración. Debían hacerse cargo también del desarrollo del sistema educativo y, en algunos casos, alentar el desarrollo científico, tarea en la que no prosperaron pues las condiciones sociales no resultaron propicias a estas inquietudes especulativas.

Sin embargo, en forma paulatina la universidad comenzó a arraigarse en el sedimento social local, procurando un medio a través del que algunos grupos podían incrementar su poder social y político y con ello garantizar su reproducción. La Universidad de Chile, fundada en 1842 sobre la antigua Universidad de San Felipe creada en 1738, es considerada, según Steger (1974), el paradigma del surgimiento en América Latina de la “universidad de los abogados” durante el siglo XIX. Esta institución de fuerte impronta napoleónica, creada desde un Estado que preveía para ella una misión central en el futuro desarrollo de la nación, fue una experiencia cuyo modelo se siguió con mayor o menor éxito en las distintas regiones de América Latina.

Steger señala que junto con la reforma del Código Civil, la propuesta de universidad de Andrés Bello transforma al “jurista escolástico”, imitador de las relaciones sociales europeas, en un “abogado latinoamericano”. Observa Steger (1974):

Su universidad es hoy para los latinoamericanos “la universidad latinoamericana”, en el mismo sentido en que la universidad de Humboldt es, para los alemanes, “la universidad alemana”. Ambas pueden aspirar a serlo porque se saben en posesión plena de todo el contexto cultural.

El hecho de que Andrés Bello se remitiera a Alfonso el Sabio demuestra hasta qué punto estaba consciente de este contexto. La figura sociológica del abogado hispanoamericano y del *bacharel* brasileño –tan parecido y diferente de aquel– desempeña, de modo estructural, el mismo papel que en la Alemania del idealismo y del romanticismo el profesor-investigador universitario. Con esto se quiere decir fundamentalmente que, tanto aquí como allá, en la primera mitad del siglo XIX aparecieron nuevas concepciones educativas que trataron de aprehender toda la realidad social.

Luego de más de dos siglos, las universidades comenzaron a desarrollar rasgos propios, perdieron el carácter de instituciones importadas y se integraron en forma funcional a las aún precarias necesidades sociales y económicas de la región. Este proceso de adaptación se hizo muchas veces a expensas de las pretensiones de copia de modelos originales impulsado por grupos ilustrados, básicamente, a partir del modelo francés y, en algunos casos, del alemán.

El modelo profesionalista francés, ligado a las necesidades de desarrollo del incipiente aparato estatal fue, sin duda, el que prevaleció. Resultó más difícil la introducción del modelo alemán de universidad científica en un contexto social en el que la producción de conocimiento siempre fue más un “gesto político” –impulsado en algunas oportunidades desde el Estado y en otras, las más frecuentes, por los líderes institucionales– que un

requerimiento de la estructura productiva y las orientaciones de los actores sociales.

### **Juan María Gutiérrez: la emergencia tardía de la Universidad de Buenos Aires (1862-1873)**

Juan María Gutiérrez –poeta, historiador, político– refundador de la Universidad de Buenos Aires (1862-1874), cumple de manera certera el papel de pensador y forjador de instituciones. Perteneció a la generación romántica del 37 liderada por Esteban Echeverría y de la que participó, de manera marginal, Domingo Faustino Sarmiento quien, ya convertido en presidente como veremos más adelante, asumió un papel importante en la renovación de los estudios de la Universidad de Córdoba en la década del setenta.

La Universidad de Buenos Aires fue heredera de múltiples esfuerzos anteriores a su creación en 1821. Incorporó los estudios médicos que se habían desarrollado en el protomedicato a instancias de las necesidades locales y de las de las guerras civiles. Lo mismo sucedió con los estudios de leyes que se organizaron, inicialmente, en la Academia de Jurisprudencia.

Se organizaron seis departamentos, a instancias del primer rector, Antonio Sáenz, que agrupaban instituciones ya establecidas y que conservaron, en parte, la estructura originaria que habían adquirido según el proyecto elevado por el rector en noviembre de 1821: el de primeras letras, el de estudios preparatorios, el de ciencias exactas, el de medicina, el de jurisprudencia, y el de ciencias sagradas.

Una característica importante de esta creación, en el marco de la provincia de Buenos Aires, resulta la dependencia de la institución de la administración del Estado. Durante la época de

Rosas (1839), se le retiró a la universidad toda subvención, librándolo su subsistencia a la obtención de fondos propios. La universidad sobrevivió de manera apenas perceptible en un medio que no era propenso a su desarrollo. Poco después de la caída de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros, en 1852, se le restituyó a la universidad la subvención necesaria para su funcionamiento. Desde entonces, desarrollará un lento proceso de construcción de su organicidad institucional.

En los setenta, Juan María Gutiérrez fue quien formuló y agitó con más agudeza e ilustración, como legislador y rector de la Universidad de Buenos Aires, los grandes problemas y, además, destacó la posible misión que para la educación superior aquella institución podía cumplir en la Argentina. En su *Noticias Históricas sobre el origen y desarrollo de la Enseñanza Pública Superior en Buenos Aires* (1868), planteaba ya la necesidad de emancipar a la universidad de la tutela del Estado, pero formulando, además, como contraparte de esa emancipación, la necesidad de definir la misión de esta.

Asimismo, a través de artículos periodísticos y de diversas publicaciones, desplegó una reflexión en la que combinaba la recuperación de la poesía americana con el cuidado por el rescate de valores positivos que percibía en el período colonial, sobre todo durante la hegemonía borbónica. Ante todo, estaba interesado en una cuestión tan significativa como la de la autonomía de los intelectuales respecto de la hegemonía de la política.

En nombre de su republicanismo, rechazó la propuesta recibida para incorporarse a la Real Academia de Letras. Su actividad en el campo de la historia, de carácter fragmentario, pero de gran influencia en los círculos intelectuales del momento, se acrecentó durante su rectorado, considerado en la escala de prestigio de la sociedad argentina como un cargo menor, frente a la

importancia otorgada a la actividad política. Su visión de la educación y su estudio –como forma de conocer el talante y orientación de los hombres que forjaron la patria– están en la base del texto mencionado, producido durante su rectorado y que constituye un análisis fragmentado de la creación histórica de instituciones educativas en Buenos Aires (Myers, 1998).

Cuando se hizo cargo del rectorado –durante la presidencia de Bartolomé Mitre (1862-1868), quien inauguró lo que José Luis Romero denomina “el período de la república liberal” que se extendió entre 1862 y 1916– ya había pasado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación que se organizó luego de la caída de Rosas en Caseros.

La guerra de independencia y las luchas intestinas posteriores habían requerido determinados saberes de las ciencias, sobre todo de las matemáticas y la química. La organización nacional, a partir de 1862, debida al desarrollo del aparato de Estado, de la educación, de las complejidades que emanaban de la inserción como país agroexportador a la economía mundial y de la creciente inmigración, así como a la ocupación del territorio nacional aún no explorado y el surgimiento de una incipiente industrialización asociada a la urbanización, sobre todo en la región litoral, requirieron el desarrollo de nuevas formas de conocimiento y formación que no resultaron fáciles de introducir.

La promoción del fortalecimiento de las ciencias físicas y matemáticas, por parte de Gutiérrez, se dio en el contexto de una sociedad en la que el abogado constituía el modelo legitimado de hombre público, de profesional capacitado para intervenir en las cuestiones comerciales de una economía simple.

La orientación de la población hacia los estudios tradicionales y el peso del pasado en los planes de estudios crearon, sin duda, un impedimento para la introducción de nuevas materias en los



planes, así como de la organización institucional misma. Esto y la renovación de los contenidos fueron, con seguridad, la preocupación fundamental de Gutiérrez durante su rectorado.

La problemática del desarrollo científico y tecnológico no fue una preocupación aislada de Gutiérrez, pues la educación técnica, desde este período en adelante, fue una de las cuestiones más controvertidas de la política educativa argentina. Los *principia media* de Mannheim, entendidos como síntesis de orientaciones y fuerzas sociales prevalecientes en una sociedad, determinaron, en última instancia, la sustentabilidad institucional de los cambios introducidos por los innovadores institucionales.

Gutiérrez se encontró con una universidad que había recuperado algo de su centralidad y organicidad luego de la derrota de Juan Manuel de Rosas en los cincuenta. No era ajeno a los avatares y a la precariedad de la institución que dirigía. Como estudiante de ciencias fisicomatemáticas había asistido también a la incipiente modernización de los estudios, incluidas la filosofía y los estudios de derecho durante las primeras décadas del siglo. Asimismo, antes de su largo exilio en Montevideo y Chile, había participado en el desarrollo del Instituto Topográfico.

Sin embargo, su preocupación por la modernización y actualización de las disciplinas no se correspondía con la formulación o adopción explícita de un modelo de universidad como el que, en forma ejemplar, se había desarrollado en Alemania, Francia e Inglaterra y que, al mismo tiempo, se desarrollaba en Estados Unidos con la promulgación del Morrill Act o la creación de posgrados en la Johns Hopkins University.

La incidencia de los modelos organizacionales e institucionales europeos y norteamericanos se hicieron presentes, un poco más tarde, con Joaquín V. González en la Universidad de La Plata

–con su refundación en 1905– y con Juan B. Terán en la Universidad Provincial de Tucumán, en 1914.

Al iniciarse el rectorado de Gutiérrez, la Universidad de Buenos Aires no contaba más que con los estudios jurídicos y la preparatoria vinculada a esta carrera. Durante la década del sesenta, resultaban numerosos los problemas vinculados con el ingreso y los estudios preparatorios que se amplificaban con la creación de los colegios nacionales. La institución padecía de una significativa negligencia y falta de rigurosidad: los concursos, la regularización de las asistencias de alumnos y profesores, y los criterios de ingreso a la institución eran solo algunas de las cuestiones no resueltas que aún estaban pendientes.

En este contexto, el rector intervino, podríamos decir, de manera inductiva, para despejar las influencias del escolasticismo y del diletantismo casuístico tan denostado por los modernizadores de su época. Su innovación más significativa se concentró en el desarrollo de las ciencias con la refundación del departamento de Ciencias Físico-Matemáticas. Hacia 1865 recurrió a la contratación de científicos extranjeros, cuestión que se repitió en las experiencias de innovación de Córdoba en la década siguiente y en las universidades que se crearán a principios del siglo siguiente.

Contrató a los profesores Bernardo Speluzzi, Pellegrino Strobel y Emilio Rosetti, quienes se hicieron cargo de las distintas cátedras del departamento en el afán de crear una tradición científica. En aquella tarea, se enfrentaron con dificultades debido al escaso interés de los jóvenes por las ciencias básicas.

En este sentido, la creación de la carrera de ingeniería y agrimensura logró en parte subsanar esta situación. Así, se abrió paso al profesionalismo que caracteriza a la universidad argentina hasta nuestros días. Al mismo tiempo, la demanda de formación

técnica que el desarrollo capitalista parecía requerir, de manera objetiva, no se realizó pues los egresados se orientaron prioritariamente hacia los empleos públicos (Buchbinder, 2005; Halperin Donghi, 1962).

La incorporación, por demás compleja, de la Facultad de Medicina y la creación de la Facultad de Humanidades y Filosofía contribuyeron, sin duda, a la diversificación y organicidad de la universidad porteña, a lo que debe añadirse, también, las reformas iniciadas en materia de gobierno de la institución con la promulgación del Estatuto. Hay que tener en cuenta que la universidad permaneció aún hasta el final de su mandato bajo la tutela del gobierno provincial.

Hacia el final de su mandato, en 1873, se inició un debate a nivel Legislativo que se extendió hasta la Ley Avellaneda de 1885 que prefiguró, en gran medida, el modelo profesionalista y autónomo de la universidad argentina. Tema central fueron las discusiones en torno a la autonomía y la capacidad habilitante de los títulos académicos por parte de las universidades. Esta atribución fortaleció el carácter profesionalizante de la universidad.

Por otro lado, se promovió la intervención de las corporaciones profesionales en la vida universitaria, lo cual se combinó con el tipo de demanda tradicionalista prevaleciente en la sociedad argentina. El Estado es en la historia de la universidad, en contraposición con los otros niveles del sistema, un agente ausente, salvo en períodos de control autoritario del poder público.

Desde la década del sesenta del siglo XIX, la Argentina se había incorporado a un rápido proceso de modernización económico-social, inmigración masiva, creciente desarrollo de la instrucción primaria, la emergencia de un movimiento obrero organizado por anarquistas y socialistas, así como el desarrollo de nuevas ideas filosóficas de las cuales el positivismo tuvo

influencia en la modernización de las universidades de La Plata y de Buenos Aires; así como las corrientes románticas la tuvieron en la Reforma del 18. Halperin Donghi observa con agudeza el papel que cumple la universidad en el entramado social local:

Pero esta tendencia innovadora no presenta tan solo aspectos positivos; cuando surge –como en el Río de la Plata– no de la crisis interna de una tradición cultural, sino de las exigencias inmediatas de una realidad económica y social en rápido desarrollo, tiende a traducirse en una renuncia a toda sistematización, a todo profundización del saber que vaya más allá de la satisfacción inmediata de ciertas necesidades técnicas o económico-sociales. Desde antes de su fundación, entonces, la Universidad de Buenos Aires ve amenazado su destino como centro de saber por las urgencias inmediatas de la sociedad en la que nace, que exige de ella, antes que una actividad científica real, el cumplimiento de ciertas funciones sociales que el progreso de Buenos Aires hace ineludibles: el abandono de una tradición universitaria que se remonta a la Edad Media y se consolida en la España de la Contrarreforma no significa, entonces, necesariamente para la Universidad de Buenos Aires, la adopción de una actitud más moderna frente a los problemas del conocimiento, sino un abandono del interés por ese problema. (1962, p. 17)

**Los impulsos renovadores de la Universidad de Córdoba en la década del setenta. El papel central de Domingo Faustino Sarmiento como intelectual-político constructor de instituciones de la república. Germán Burmeister, el rector Manuel Lucero y los científicos alemanes**

La Universidad de Córdoba que fue creada en 1614 por los jesuitas tuvo todas las características de las universidades de la colonia. Esta “universidad misionera” formaba parte del conjunto de universidades que dependían de la orden en América Latina, cuya estrategia general, a la vez que se enmarcaba en la Contrarreforma de la Iglesia católica frente a las amenazas del protestantismo, expresaba al mismo tiempo las nuevas realidades del desarrollo comercial europeo.

Pero fue la Universidad de Chuquisaca la que tuvo más importancia política dentro del virreinato. En ella estudiaron leyes gran parte de los próceres de la independencia. Además, no dejaron de manifestarse tendencias a la localización social de esta universidad. Con la expulsión de los jesuitas en 1776, la universidad pasó a depender de las autoridades locales para ser luego entregada a los franciscanos y al clero secular (Cano, 1985).

La Universidad de Córdoba tiene su origen en la elevación del Colegio Máximo de la Orden de los Jesuitas al rango de universidad, en 1621, sobre la base de lo que había sido un noviciado creado por los jesuitas en 1607. La donación hecha por el obispo de la diócesis, fray Fernando de Trejo y Sanabria, fue fundamental en aquellos inicios. Se convirtió así en la primera universidad en lo que después constituirá el territorio nacional.

Debemos destacar que el fundamento de la elevación de la institución al rango de universidad tuvo como base la ausencia de una universidad a doscientas millas de distancia. Recién en

1623 adquirió, de manera oficial, el nombre de universidad, a pesar de que sus actividades estaban, fundamentalmente, orientadas a los estudios preparatorios (concentrados en la escuela de artes) y a la teología, así como a la formación del clero.

La escolástica y el *ratio studiorum*, como metodología pedagógica, impregnaron la historia de la evolución de esta universidad hasta el movimiento estudiantil que disparó la Reforma universitaria de 1918. En el ínterin, bajo la influencia de Sarmiento y durante el rectorado de Manuel Lucero, se llevaron adelante intentos de modernización de la estructura orgánica y de los planes de estudio, inspirados en los que se desarrollaban en el mundo europeo.

La Universidad de Córdoba vivió un proceso de paulatina localización territorial y funcional, que se extendió durante varios siglos. Sin embargo, la tensión entre escolasticismo e ilustración no debería ser entendida de manera tan dicotómica como puede suponerse, pues los jesuitas no solo habían introducido en su debate interno cuestiones como el cartesianismo, sino también concepciones que a través de Victoria ponían en cuestión el origen divino del poder real, lo que por otro lado podía abonar ciertos aspectos de los procesos de independencia hacia finales del siglo XIX (ver Buchbinder, 2005).

Poco tiempo después, el alejamiento de la compañía –que no resultó tan radical, pues su influencia en el contexto social e institucional no dejó de manifestarse de manera permanente– se combinó con la incidencia de los poderes locales, a través del virrey y del traspaso de la universidad a la orden de los franciscanos (1778).

Durante este período se instaló, a pedido de la autoridad secular, la Cátedra de Derecho Civil. Este hecho reflejaba también la necesidad, desde dentro de la jurisprudencia, de una

actualización que atendiera los problemas del desarrollo político y social de los criollos en el nuevo mundo. Esta disputa en el campo del derecho es central para las discusiones sobre el papel de la universidad en la Argentina.

Por otro lado, esta controversia se superpone a otra de tranco más largo, la de la orientación profesionalista versus la formación científica, que se extiende de forma temporal hasta el presente, pero que tuvo su momento más álgido durante el rectorado del Dr. Risieri Frondizi, en la Universidad de Buenos Aires, entre 1958 y 1962 y a lo que nos referiremos más adelante.

### ***Las reformas del deán Funes***

El paso del siglo XVIII al siguiente se dio en el marco de las adaptaciones a las nuevas corrientes intelectuales –que, como señalábamos, se filtraban en la Iglesia– al mismo tiempo que se consolidaba una mayor dependencia de las autoridades nacionales, siempre lábiles, y las exigencias de las autoridades locales. A partir de la segunda década del siglo XIX, en este contexto de transición entre la independencia y las subsiguientes guerras civiles, el deán Funes dejó una marca que es considerada como parte de los fundamentos de la Universidad de Córdoba. Al respecto, Buchbinder señala:

Una de las primeras tareas que asumió el deán Funes como autoridad fue la reforma de sus planes de estudio. En 1813 se aprobó un nuevo plan para la universidad, que comenzó a aplicarse en abril de 1815, después de aprobado por el Director Supremo. La propuesta del deán profundizaba la tendencia renovadora que había comenzado durante el siglo XVIII, pero en ella se manifestaban, una vez más, las dificultades

para romper con el marco escolástico y con la impronta religiosa que signaba a la casa de estudios cordobesa. Se evidenciaba, todavía, la imposibilidad de traspasar los límites impuestos por las tradiciones implantadas con la fundación de la Universidad. El deán señalaba entonces la necesidad de dar cabida en el marco de los estudios filosóficos a la aritmética y la geometría, afirmando que su estudio no podía limitarse solamente a los aspectos teóricos. Fundó entonces y dotó los recursos para la implementación de una cátedra de Matemáticas en la universidad, introdujo la enseñanza de las lenguas modernas y redujo el espacio dedicado a la metafísica. Pero simultáneamente, resaltaba el valor de la teología escolástica por sus servicios a las causas de la religión. Sostenía, sin embargo, que del uso prudente y moderado de esta se había pasado al más “deplorable abuso”, sucediendo al estudio de las verdaderas fuentes de Dios interminables cuestiones “frívolas, curiosas e impertinentes”.

La teología dogmática, señalaba el deán, debía enseñarse de modo amplio y completo, para situar a la juventud en condiciones de “defender las verdades de la religión y refutar los delirios de la impiedad”. En su propuesta en torno al estudio de la jurisprudencia y la teología, podía advertirse también la imposibilidad de romper ese mismo marco escolástico. Funes proponía, sin duda, modificaciones relevantes en ambas materias.

Se evidenciaba aquí la necesidad de adecuar la enseñanza a los requerimientos del nuevo Estado revolucionario, al desarrollo de nuevas tradiciones políticas y a las exigencias derivadas del desarrollo social. Así sugería que “en los cursos de teología o jurisprudencia era indispensable el estudio de



la retórica, del derecho natural y de gentes. Con relación a los cursos de jurisprudencia, agregaba la necesidad de incluir el estudio del derecho romano y de las leyes patrias” (2005, p. 33).

Hasta los cincuenta, la universidad aún debía sufrir los embates del clima posindependentista, signado por las guerras civiles. En 1852 pasó a la jurisdicción nacional y así se abrió un nuevo período en el que será fundamental la intervención de los poderes nacionales en la actualización de la vida de la universidad cordobesa, siempre ceñida por la disputa mediterránea entre liberales y católicos.

### ***Una figuración de actores centrada en el personaje de Sarmiento***

Domingo Faustino Sarmiento es el paradigma de la confluencia entre pensamiento y acción, entre el pensador y el constructor de instituciones, entre el político y el intelectual. Su influencia, en materia de creación institucional, se extiende a través de toda la esfera estatal en un momento de construcción acelerada de esta. Su incidencia en la educación, a través de la Ley 1420 de 1882 de educación laica y gratuita –que dio origen al denominado Estado docente– fue la piedra inaugural del desarrollo de la educación primaria en la Argentina.

Su influencia sobre la universidad fue menor, a pesar de su intervención en la renovación de la Universidad de Córdoba. Sin embargo, su interés por el desarrollo científico, a través de la creación de museos y del observatorio astronómico, no dejó de tener impacto en esta institución. Hijo de la generación romántica del 37, pero al mismo tiempo tributario de los ideales de la Ilustración: las dos dimensiones de su espíritu fáustico están

presentes en su *Facundo, civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga. Aspecto físico, costumbres y hábitos de la República Argentina*.

En su texto, –de influencia inaugural en los dilemas de la construcción y comprensión de la realidad argentina– que marcó su obra civilizadora, así como en su genio, deambulaban al mismo tiempo Novalis y Goethe junto con la admiración, no soterrada, por el caudillo salvaje del terruño local.

Terán, reflejando no solo la personalidad de Sarmiento, sino la problemática del país, señala:

En principio observamos que en el subtítulo lo que relaciona los dos términos “civilización y barbarie” no es una disyunción sino la conjunción “y”. Es que si bien a lo largo del libro podrá observarse que civilización y barbarie conforman muchas veces dos estructuras fuertemente diferenciadas y aun polarizadas dicotómica y excluyentemente, en otros pasajes –como cuando se habla nada menos que de Rosas– lo civilizado y lo bárbaro aparecen mezclados, hibridados. Esta última compleja relación entre ambas esferas permite pensar que aquello que caracteriza a la Argentina vista por Sarmiento es precisamente el encuentro, la interpenetración, la fricción entre ellas, y no la existencia autónoma de la una sin la otra. (2007, p. 35)

Una característica del proceso de reforma de los setenta en Córdoba fue el de la fuerte impronta del poder político central en la consecución de esta. Si bien estuvo acompañado por actores extranjeros y locales de la Universidad de Córdoba, el papel de Sarmiento en este proceso fue fundamental. En este sentido, las reformas implementadas tuvieron un fuerte componente

exógeno que no expresó, necesariamente, la dinámica evolutiva de la institución universitaria cordobesa.

***El científico Germán Burmeister y los científicos alemanes, como articuladores de las reformas en la Universidad de Córdoba en la década del setenta***

En las reformas que se desarrollaron en la Universidad de Córdoba a continuación de las similares implementadas por Gutiérrez en Buenos Aires, tuvo un papel preponderante el Estado a través del presidente Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874). Fueron cuatro los actores fundamentales de esta renovación institucional: el presidente de la República, el rector Lucero, el científico Germán Burmeister y los científicos alemanes contratados para implementar las reformas.

En esa constelación de actores tuvo Sarmiento, sin duda, una relevancia significativa. En primer lugar, por el papel que en este caso asumió el Estado en el devenir universitario y, en segundo lugar, por el carácter paradigmático de intelectual forjador de instituciones de este personaje.

Burmeister, quien ya había estado en Córdoba durante una estadía anterior y había comentado la postergación en que se encontraba la universidad local, fue nombrado por Sarmiento, en 1870, para reorganizar la Facultad de Ciencia Matemática y Física de la Universidad de Córdoba, en un proyecto que se vinculó también con la creación del observatorio astronómico local.

La intensa política de Sarmiento en la Universidad de Córdoba, bajo el rectorado del progresista Manuel Lucero, puede resumirse en sus palabras: “[...] Nuestras ciencias no han de ser la teología o la heráldica, sino la Geología Americana, la paleontología pampeana. Burmeister, Ameghino, Moreno, son los

grandes maestros de la teología argentina [...]” (cit. en Vera, 1999, p. 96).

Sarmiento había visitado Alemania y allí había tomado contacto con científicos, en un momento en que se construía el ideal humboltiano de universidad científica que recién llegó a constituirse en modelo de universidad para distintos países unas décadas más tarde. En línea con el papel civilizador que podía desempeñar la inmigración del norte, sobre la base de una concepción de adopción por transferencia, durante la presidencia de Mitre, Sarmiento recomendó a Germán Burmeister para presidir el Museo de Ciencias Naturales, pues ya tenía antecedentes como investigador en el campo de estas ciencias: había estudiado medicina y filosofía en Alemania y estaba en contacto con Alexander von Humboldt.

Hacia 1870, durante su presidencia, Sarmiento le propuso dirigir la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas de la Universidad de Córdoba. Le había sido permitido contratar científicos alemanes para las cátedras de matemáticas, física, química, mineralogía, geodesia, botánica, zoología y astronomía, que se pretendían ligadas al Observatorio Astronómico de Córdoba, inaugurado en 1871.

A partir de 1871 comenzaron a llegar los científicos alemanes quienes, salvo algunos, luego retornaron a Alemania producto de las disputas con Burmeister, quien se encontraba a cargo de la Academia de Ciencias y las actividades de la facultad. Entre la academia y la facultad se había generado una situación de superposición de funciones e identidad, que contribuyó en gran medida al fracaso de la experiencia, a pesar de lo cual se habían sembrado algunas semillas entre los alumnos, no precisamente

numerosos, dada la falta de interés por estos estudios en la región<sup>1</sup> (ver Vera, 1999).

La renovación de la Facultad de Matemáticas y Física se procesó a través del dispositivo de contratar investigadores extranjeros, los que se suponía podían sembrar los ideales de las disciplinas científicas en un medio dominado por el tradicionalismo catalogado, en general, como “escolasticismo retórico y casuístico”.

Poco después se volvió a contratar a un nuevo grupo de científicos. En este segundo contingente arribó Hendrik Weyenberg, “holandés” pero formado en Alemania, quien tuvo un papel fundamental en la reorganización de la gestión universitaria, en especial en la carrera de medicina, y quien trató de vincular el desarrollo de las ciencias básicas de la Facultad de Matemáticas y Física.

Los conflictos de Germán Burmeister con los científicos alemanes, en torno a las competencias institucionales, se dieron en un marco en el que la prevalencia de la modernización de los planes de estudio no se enmarcó en un modelo orgánico de universidad. En este contexto, los conflictos mencionados se morigeraron con la promulgación de un reglamento interno en cuya aprobación nacional (1878) intervino Juan María Gutiérrez,

---

1 El rector Manuel Lucero, progresista liberal, fomentó una acción pedagógica, cuyos frutos definitivos se experimentaron en la década del ochenta. Su relación holgada con Avellaneda, ministro y luego presidente, fue muy fructífera en sus tres sucesivos rectorados, llevando un impulso inigualable en la época a la casa de altos estudios que rigió. Dio fomento a la Academia Nacional de Ciencias, compuesta por los sabios alemanes traídos por Sarmiento. Igualmente, bajo su primer rectorado comenzó el funcionamiento de la Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas. En 1875, presentó al Congreso de la Nación un proyecto para crear en la universidad la Facultad de Ciencias Médicas que fracasó, pero que logró con éxito en 1877.

quien procedía ahora como ministro de Instrucción del presidente Nicolás Avellaneda (1874-1880).

En materia de reforma e innovación de planes de estudio, se dio un proceso parecido a lo reseñado para la Universidad de Buenos Aires. Se crearon carreras orientadas al ejercicio profesional, pues las carreras científicas proyectadas carecían de arraigo social. Así, la creación de la Escuela de Ingeniería se orientó también a la formación de agrimensores, arquitectos e ingenieros civiles, al mismo tiempo que se creaban profesorado en el campo de la física y las matemáticas.

Contradictoriamente, el interés de los directores de los colegios nacionales de provincia por los nuevos estudios fue significativo, a pesar de lo señalado en términos de la dificultosa adopción de estos estudios en el marco cultural de la región. A través de esta vinculación con el nivel medio, se esperaba incrementar el ingreso de los estudiantes a las nuevas carreras. En algunas interpretaciones, este proceso de refundación universitaria habría abierto el camino al movimiento de Reforma del 18, aunque habría que recorrer los senderos por los que esta vinculación se realizó históricamente.

### **Joaquín V. González. La creación de la Universidad de La Plata y los intentos de realizar los ideales de una universidad científica (1905)**

Joaquín V. González, refundador de la Universidad de La Plata, combinó de manera ejemplar la labor intelectual con la de hombre de Estado. Nacido en la provincia de La Rioja en 1863, se destacó en todos los campos en que incursionó: política, historia, educación, poesía, filosofía social y en la cátedra universitaria. Educado en la tradicional Córdoba, se lo caracteriza como

parte de los reformistas liberales que, vinculados al gobierno en la transición del siglo XIX al XX, abordaron la cuestión social así como la apertura democrática del orden liberal-conservador predominante.

Diputado nacional siendo joven aún, hizo un paréntesis para dedicarse a la actividad de escritor y periodista. Había publicado ya *La revolución de la independencia* y asumido en Buenos Aires la cátedra de Derecho de Minería (1884), así como en la Facultad de Filosofía y Letras. En 1901, el presidente Roca lo convocó como ministro del Interior. En ese período, se destacó tanto por el proyecto de Código de Trabajo como por su intervención en el proyecto de reforma electoral por circunscripciones –que luego dio lugar a la apertura democrática de 1916 con el triunfo del radicalismo– que expresaba la emergencia de los nuevos sectores sociales del país.

En 1905, poco antes de asumir como rector de la Universidad de La Plata –cargo que ejerció hasta 1918– fue nombrado ministro de Justicia por el presidente Quintana. Durante este período, incubó la idea de una nueva universidad de orientación científica en La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, a la que concibió como una alternativa a la profesionalista Universidad de Buenos Aires.

Por primera vez se manifestó en este proyecto, de manera explícita, un modelo de universidad que si bien resultaba influida por el desarrollo de la ciencia alemana, abrevaba, fundamentalmente, en el modelo de la Universidad College anglosajona.

***Antecedentes de la creación de la Universidad de La Plata:  
de la universidad provincial a la nacional***

Como casi todas las universidades, su creación formal tuvo como antecedente formas institucionales menores. Estas constituyeron el basamento sobre el cual se conformó, con más o menos planeamiento y prefiguración, una universidad completa en el sentido de atender a las distintas funciones y diversidad de ofertas que una universidad supone. Los inicios de la Universidad de la Plata se remiten a un pasado de universidad provincial, de instituciones aisladas en facultades a las que se añadían el museo y el observatorio.

Joaquín V. González trató de darles organicidad a partir de una concepción de universidad basada en la producción de conocimiento. Esta concepción no se manifestó solo en el tipo de carreras promovidas, sino también en la orientación académica que tuvieron las carreras vinculadas con las profesiones liberales.

La universidad provincial fue, inicialmente, el producto del desarrollo de la ciudad de La Plata, creada como capital de la provincia una vez federalizada la ciudad de Buenos Aires en 1880. En este contexto, las fuerzas motoras de su creación fueron, por un lado, la opinión pública local y, por el otro, la demanda de educación superior que se originaba en el Colegio Nacional local.

La orientación de la demanda estaba clara desde un principio y siguió moldeando a la universidad, a pesar de los esfuerzos realizados por construir un nuevo modelo de universidad. Como señala Coll Cárdenas:

[...] impulso brindado por algunos dirigentes políticos pero en especial por los vecinos de la ciudad y los periódicos locales. [...] Varios vecinos de La Plata, cuyos hijos estaban



interesados en seguir la carrera de Derecho presentaron una petición al Ministerio de Gobierno solicitando la creación de los tres primeros cursos de Derecho [...]. (1998, p. 24)

La universidad provincial se creó en 1890, pero fue inaugurada en 1897 con una oferta académica conformada por las carreras de Derecho, Medicina, Química y Farmacia, y Ciencias Físico-Matemáticas. Las causas de su efímera existencia tienen raíces tanto políticas como sociales. Por un lado, se debió a la falta de recursos y, por el otro, a los obstáculos puestos por la legislatura provincial y a la precaria demanda en las carreras no vinculadas con el derecho.

Joaquín V. González consideraba que la universidad provincial seguía los moldes clásicos de las otras universidades nacionales, al mismo tiempo que el país reclamaba una universidad de tipo moderno y experimental. En este sentido, González proyectó una universidad distinta a la de Córdoba y Buenos Aires, a partir de la articulación de una serie de instituciones científicas y educativas ya existentes. El proyecto de universidad no se debería remitir a una formación, exclusivamente, profesional, sino que debía fundarse en una formación integral en valores y principios éticos, así como en los principios de la ciencia positivista.

La Universidad de La Plata surgió, de manera explícita, como modelo alternativo al modelo napoleónico de las universidades de Buenos Aires y Córdoba. En este sentido, y en relación con el perfil de la nueva universidad, Alfredo Palacios –decano de Derecho de la nueva casa de estudios y primer diputado nacional por el Partido Socialista a principios del siglo– señalaba con relación a la emergencia de un modelo de universidad:

La universidad de Córdoba y de Buenos Aires, realizaban una misión poco elevada; eran exclusivamente profesionales.

Posteriormente se fundaron cátedras en una dirección científica, lo que no bastó, sin embargo, para quitarles aquel carácter. En cambio, la finalidad de la Universidad Nacional de La Plata fue la ciencia, y aun en los estudios profesionales, el propósito era el de dar una base científica seria. (1925, p. 120)

Hacia 1910, la estructura organizacional de la Universidad de La Plata se consolidaba sobre la base de cuatro facultades más el Departamento de Estudios Secundarios y Primarios, Biblioteca y Extensión Universitaria. Se integraba por las siguientes unidades, dejando en evidencia una creciente complejidad organizacional:

- La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales no solo formaba abogados con orientación exclusivamente profesional, sino que su orientación estaba dirigida a la formación en las ciencias del derecho. De ella dependían tanto la Sección Filosofía, Historia y Letras,<sup>2</sup> como la Sección de Pedagogía;<sup>3</sup> estas se convertirían en facultad con rapidez, iniciando los procesos de diferenciación institucional.
- La Facultad de Agronomía y Veterinaria recibió la impronta del Instituto Agronómico y Veterinario de la Provincia de Buenos Aires, única institución superior previa a la

---

2 En esta sección los alumnos de las otras facultades obtenían una formación cultural y podían acceder al título de doctores en las distintas ramas disciplinares.

3 Tenía como objeto la formación de enseñanza secundaria y superior, a partir de una enseñanza teórica, práctica y experimental, contando con laboratorios de sistema nervioso, psicología aplicada y antropología.

universidad nacional, en la que se recibía enseñanza teórica, práctica y experimental cónsona con los principios del proyecto gonzaliano.

- La Facultad de Ciencias Físicas, Matemáticas y Astronómicas tuvo como antecedente inmediato la facultad del mismo nombre, correspondiente a la etapa provincial. La facultad se organizaba en escuelas: Escuela de Ciencias Matemáticas, Escuela de Ciencias Físicas, Escuela de Ciencias Astronómicas, Ingeniería Arquitectónica e Ingeniería Hidráulica. Por la iniciativa de González, se dispuso contratar científicos pertenecientes a universidades alemanas encargados de reorganizar estos estudios. Su influencia e impacto sobre el desarrollo de las ciencias básicas fueron luego motivo de múltiples y controvertidas interpretaciones.
- La Facultad del Museo, que se constituyó sobre la base del museo creado por Francisco Moreno (1884), se disponía como instituto de investigación científica y de enseñanza superior y conservó sus fines primitivos, al mismo tiempo que sus secciones<sup>4</sup> se convertirían en centros de enseñanza. A ella se agregaron la Escuela de Química y Farmacia, que pertenecía a la universidad provincial, y la Escuela de Ciencias Geográficas.

Como en el caso de Córdoba y también de Buenos Aires, la demanda social hacia la universidad se concentraba en las carreras tradicionales, en particular la de Derecho, lo que cuestionaba los fundamentos pedagógicos, científicos y organizacionales del proyecto. Sus institutos científicos generaron escaso interés entre

---

<sup>4</sup> Geología, mineralogía, botánica, zoología, anatomía comparada, antropología, etnografía y arqueología.

los estudiantes, quienes optaban por las carreras tradicionales, al igual que en las universidades más antiguas, buscando el ansiado y cotizado título que permitía el ejercicio liberal de la profesión.

El sendero entre colegios nacionales y carreras tradicionales constituyó un modelo de articulación con la enseñanza media, que resistió todos los intentos de reforma del sistema educativo. Al respecto, Coll Cárdenas señala:

Los estudios en la Facultad de Ciencias Físicas-Matemáticas resultaban poco atractivos de acuerdo con la escasa cantidad de alumnos matriculados y de títulos expedidos, y no hay una gran variación, si comparamos los períodos 1902/1905 y 1909 hasta el final de la gestión de González. Más explosiva es la situación en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, donde la nacionalización de la universidad se tradujo en un significativo aumento no solo de abogados, sino también de profesores secundarios, pertenecientes a la Sección Pedagógica. (1998, p. 23)

Hacia el final de la gestión de González y bajo la influencia ya del movimiento de la Reforma del 18, se debatió en la asamblea general la finalidad de los estudios universitarios. Finalmente, se arribó a la conclusión de que los estudios superiores debían brindar no solo una preparación científica, sino también profesional o de inmediata aplicación económica. En el marco de este debate, que tendía hacia la especialización profesional, se creó la Escuela Preparatoria de Ciencias Médicas (1918), después de un intento fallido con la universidad provincial.

A fines de la década del veinte, ya terminado el mandato de Joaquín V. González, a raíz de un conflicto entre Medicina y Veterinaria se actualizó de nuevo el debate de universidad científica

vs universidad profesionalista. Por restricciones presupuestarias, se encontraba en cuestión el pase a Facultad de la Escuela de Ciencias Médicas o la creación de la carrera de Bacteriología en la Facultad de Veterinaria.

La tendencia al profesionalismo ganó la batalla y en 1928 se crea la Facultad de Ciencias Médicas. En 1932, contrarrestando la tendencia predominante y con el objeto de fomentar la investigación, fueron creados diferentes centros de estudios. En consonancia con este intento de recuperación del modelo original, Alfredo Palacios, preocupado siempre por la orientación profesionalista que iban adquiriendo los estudios, presentó en 1941 una propuesta de los cursos de cultura universitaria para contener la tendencia a la sobreespecialización.

En una dirección contraria, los estudiantes proclamaban en una sesión del Consejo Superior en 1941 lo siguiente: “Sería traicionar nuestro pensamiento si no dijéramos que la universidad debe despertar la vocación hacia la ciencia [...] pero manifestamos nuestra discrepancia –insistimos– con aquellos que quieren hacer de ello la primordial función de la universidad”.

El espíritu gonzaliano de la UNLP se vio impactado por la reforma de 1918. Al propugnar por una democratización del gobierno universitario, este movimiento introdujo lógicas que complejizaron y democratizaron el gobierno universitario al incorporar los intereses de los distintos claustros que conformaban la comunidad universitaria.

Por un lado, la Reforma del 18 se inscribió en una disputa intelectual entre los que podríamos denominar positivistas, encoolumnados en las orientaciones de González –menos propensos, a la vez, a la democratización del gobierno universitario– y por el otro, una corriente espiritualista que se identificaba más con los

procesos de democratización que se daban en el país y en las instituciones universitarias.

En 1948, en los inicios del gobierno peronista, se trazaba un nuevo rumbo en la universidad que tensionaría el ideal de universidad científica de la UNLP. Oscar Ivanissevich, ministro de Educación, –en el acto de asunción del nuevo rector de la UNLP, el Dr. Carlos Rivas– expresó:

He dicho más de una vez que la Universidad no fue creada como una industria para fabricar genios en serie. Fue creada con un fin más humilde. Fue creada como un Instituto de Estudios Superiores para dar profesionales discretamente preparados, difundir y vulgarizar el conocimiento científico [...]. (Ivanissevich, 1948)

### **Juan B. Terán y la Universidad de Tucumán: la creación de una universidad tecnológica de carácter regional (1914)**

Juan B. Terán fue el mentor, orientador y conductor de los primeros tramos de la Universidad de Tucumán. Proveniente de una familia tradicional tucumana, propietaria de un ingenio azucarero en el sur de esta provincia del Noroeste argentino, expresó un talante que, como los creadores de instituciones mencionados más arriba, conjugaba las virtudes del pensamiento y la reflexión junto con las de la acción. Educado, inicialmente, por los franciscanos, luego egresado del Colegio Nacional –en el cual ya se destacaba como publicista y editor– se recibió de abogado en la Universidad de Buenos Aires, donde estableció amistad con Joaquín V. González, entonces a cargo de la cátedra de Derecho de Minería.

Esta relación no resulta de menor importancia, tanto por la inscripción de González en una corriente del reformismo liberal de la élite conservadora-liberal en el poder, como por sus proyectos e ideales de universidad. Resulta significativa, también, por las relaciones que la Universidad de La Plata y Tucumán iban a mantener de manera activa durante la larga gestión de Juan B. Terán. Relación que, tejida al margen de Buenos Aires, pretendía superar el modelo profesionalista de la Universidad de Buenos Aires.

El perfil de Juan B. Terán como hombre de pensamiento y acción se vincula, en forma estrecha, a los perfiles de Juan M. Gutiérrez y Joaquín V. González. Su inclinación a los estudios históricos, sobre todo regionales; su incursión en la literatura; la educación en sus distintos aspectos, tanto organizacionales como pedagógicos, así como su inmersión en la política nacional y provincial, los asemejan.

El antecedente más directo de la fundación de la Universidad de Tucumán fue, en este caso, la Sociedad Sarmiento, un ateneo que reunía a lo más granado de la intelectualidad tucumana y que también era caja de resonancia del desarrollo científico e intelectual que se desarrollaba en Buenos Aires. La Universidad provincial se creó en 1914. El proyecto fuertemente vocacional, tecnológico y regional, que podría diferenciarse en alguna medida del de La Plata, no se sustentaba en el vacío.

La provincia de Tucumán había desarrollado un complejo agroindustrial protegido, arancelariamente, que abarcaba en forma aproximada cincuenta ingenios azucareros, en relación con los cuales se había desarrollado una burguesía de matriz tradicional, pero con aspiraciones modernizadoras que la diferenciaba, de manera significativa, de otras élites provinciales.

En este sentido, Juan B. Terán encarnó una síntesis entre tradición y modernidad, atravesado por un profundo optimismo tecnológico, cuestión que, por otro lado, se combinó con una dosis importante de espiritualismo cristiano. Los requerimientos de modernización de las relaciones sociales, acorde con el desarrollo agroindustrial, lo distanciaban de la tradición colonial española, muy presente en la tradición regional del Noroeste argentino. En un discurso de apertura de la nueva universidad, en 1914, señalaba:

[...] El desdén hijodalgo por los menesteres materiales y la arrogancia señorial que bolea la capa y deja escurrir el tiempo como arena entre los dedos [...] la teología y la dialéctica, que reinaban cuando América se abrió al mundo y fueron por tanto sus nodrizas, fueron una teología y una casuística, propias de España. (Terán, 1914)

En gran medida, esta mirada estaba impregnada del puritanismo norteamericano, sobre todo con relación al valor asignado al trabajo aplicado a las tareas agrícolas.

El respeto y la admiración por los logros del país del norte se manifestaban con fuerza en su concepción vocacional y tecnológica de la universidad, que no dejaba de vincular con la necesidad de una reforma moral y social para evitar el peligro de la “barbarie rediviva”. Refiriéndose al modelo de universidad, en el mismo discurso dijo:

Es por eso que nuestra institución fundamental es la Facultad de Agricultura y de Química [...] es la fundamental porque es la que mejor puede traducir el espíritu de nuestra Universidad en el sentido de ser, no un establecimiento educacional



más abierto en el país, sino una fundación social, que se correlaciona con un estado de la sociedad, a un mejoramiento social más extenso que supone un sistema de transformaciones sociales. (Terán, 1914)

La perspectiva regionalista e industrialista de la universidad se combinó con una intensa actividad de apertura al mundo. La experiencia tucumana abrevaba en la entonces ya madura influencia de la universidad humboldtiana en Europa y Estados Unidos. Este último país comenzaba a ser referente, luego de haber absorbido en sus estructuras tradicionales el ideal de investigación y desarrollo científico del concepto humboldtiano de universidad. Esta doble influencia estuvo presente en el desarrollo de la Universidad de Tucumán.

El desarrollo de la ciencia alemana, los politécnicos en estos países, la reforma en Gran Bretaña, todas estas experiencias fueron recibidas y discutidas como tendencias a seguir. La universidad americana, que se había renovado con la creación de los ¿posgrados? en la Universidad de Johns Hopkins a finales del siglo XIX y, sobre todo, las universidades regionales creadas por el Morrill Act de los sesenta, parecían ser si no el único, el modelo predominante. Señaló Terán:

[...] la universidad americana –y la hay de todos los tipos– acecha constantemente las necesidades cambiantes de la sociedad para constituir los órganos adecuados que han de servirla, porque la universidad no está precisa y rígidamente encima de la escuela y del colegio, sino que, aunque excediendo su estatura y desbordando por ellas, se mantiene a su lado [...]. (Terán, 1914)

De este modo, se crearon vínculos estrechos con técnicos y científicos de universidades como la “Luisiana State University and Agricultural & Mechanical Collage”. Así, Willet Hays, exsubsecretario de agricultura de Estados Unidos, realizó un informe que incluía recomendaciones sobre el perfil de los estudios en la universidad. El modelo de universidad que se elaboraba iba a fortalecer la impronta regionalista y tecnológica en la que la extensión, la economía doméstica, los clubes rurales y la articulación con la escuela media iban a ser de importancia central.

Por otro lado, incorporar la Estación Experimental de Tucumán así como el Museo de Ciencias Naturales fue una de sus preocupaciones fundamentales. El mismo conjunto de intelectuales y profesionales que apoyó a Terán en la fundación y que también habían sido, en parte, integrantes de la Asociación Sarmiento, lo acompañaron en la dirección durante los primeros años: Ricardo Jaimes Freyre, Miguel Lillo, Arturo Rosenfeld, Alberto Rougés y Guillermo Paterson. Con los límites del presupuesto provincial se crearon, inicialmente, las carreras de grado: Agrimensura, Ingeniería, Farmacia y las escuelas secundarias.

En 1921, con motivo de la nacionalización de la universidad –que para entonces también había recibido el impacto de los requerimientos de democratización del gobierno de la universidad, por parte del movimiento de la Reforma del 18– señaló entre sus núcleos académicos: Enseñanza Superior: Facultad de Ingeniería Química e Industrial, Facultad de Matemáticas, Escuela de Farmacia e Institutos Anexos: Departamento de Investigaciones Industriales y Museo de Ciencias Naturales. Se extendió la universidad a otras dependencias como: la Enseñanza Especial, la Extensión Universitaria y Colegio Normal y Vocacional de Mujeres, etc. (Tagashira, 2004).

A pesar de distintos avatares vinculados, en gran medida, a las repercusiones de la apertura política producida en 1916 –producto de la nueva Ley electoral–, Terán continuó al frente de la institución hasta casi finales de la década del veinte. Quisimos aquí relevar solo la figura de Juan B. Terán como fundador de la Universidad de Tucumán y como intelectual que encarnaba las aspiraciones, pero también las contradicciones de su tiempo. Tiempo también en el que las élites modernizadoras tenían un papel relevante en una Argentina que requería de un entramado institucional que diera forma al acelerado desarrollo económico y demográfico, producto de su apresurada integración a la división internacional del trabajo.

Luego de la década del treinta, la Universidad de Tucumán tuvo un desarrollo por demás vital e interesante de indagar, pues la institución se hizo compleja, desde el punto de vista organizacional y desarrolló un vasto espectro de influencia en la región y en el país. Al mismo tiempo se instalaron en ella numerosos investigadores extranjeros que le dieron impulso y relevancia internacional en los distintos campos del saber.

Alfred Metraux, Rodolfo Mondolfo, García Morente, Risieri Frondizi, entre otros, así como matemáticos y físicos, hicieron de la Universidad de Tucumán, por décadas, un centro de excepcional irradiación intelectual. Figuras como los rectores Julio Prebisch o Luis Descolles no son motivo de este análisis, aunque deberían serlo porque conjugaron el pensamiento y la acción de un modo y en un tiempo diferentes a los pensadores hasta ahora tomados en consideración.

## La Reforma universitaria de 1918

Los lineamientos intelectuales de la Reforma universitaria de Córdoba se plasmaron en el conocido *Manifiesto liminar de la Reforma Universitaria* –dirigido a los Hombres Libres de Sudamérica por la Juventud Argentina de Córdoba, el 21 de junio de 1918– que si bien apareció firmado por integrantes de la Federación Universitaria de Córdoba es atribuido, tradicionalmente, a Deodoro Roca, quien por entonces era profesor en la universidad mediterránea.

A pesar del destacado papel de este intelectual en la construcción de un discurso que ha sido fundamento de la práctica institucional de nuestras universidades, no puede cristalizarse en él un movimiento que, por su amplitud y resonancia en Argentina y América Latina, se constituyó en un movimiento cultural, político e intelectual en el que abrevaron numerosos intelectuales vinculados a la vida universitaria y política de la región.

Si bien puede discutirse la certeza de su diagnóstico y la pertinencia de las propuestas, el impacto del movimiento reformista sobre la orientación, organización y talante de la universidad latinoamericana ha llevado a que Brunner considere a este movimiento juvenil “como el eje que da continuidad al período que se extiende desde la Primera Guerra Mundial a los setenta”, momento en que el autor considera que se cierra el “ciclo heroico de la Reforma”.

Los golpes militares –en el contexto de una universidad latinoamericana que se había expandido y diversificado de manera espectacular después de la Segunda Guerra Mundial– contribuyeron a cerrar un ciclo a partir del cual habían de desarrollarse “movimientos estudiantiles” más orientados hacia reclamos gremiales que a reivindicaciones políticas (Brunner, 1990, p. 41).

Nacida de manera básica de las entrañas de una lucha cultural encarnada por jóvenes –que adherían a una modernidad rechazada por el tradicionalismo católico prevaleciente en la antigua ciudad mediterránea de Córdoba– el movimiento de reforma tuvo como bandera la renovación de los claustros manejados por viejas camarillas oligárquicas que controlaban la vida de la tradicional institución.

El principio del autogobierno, la representación de los estudiantes, la modernización de la enseñanza, la importancia de la ciencia, la autonomía de las instituciones, la cátedra libre, el papel de la extensión, etc., fueron acompañados por un compromiso con la cuestión social que caracterizó, como premisa, el desarrollo posterior del movimiento estudiantil en Argentina y en América Latina.

Si bien gran parte de las reivindicaciones del movimiento de Córdoba, de fuerte raigambre generacional y americanista (Portantiero, 1978), habían sido en parte planteadas en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de La Plata en un clima cultural secularizado e impregnado de positivismo modernizante, es necesario destacar que desde finales del siglo XIX la cuestión social había cobrado una dimensión significativa de la política pública nacional. Estas políticas fueron impulsadas, fundamentalmente, por quienes dentro del *establishment* conservador de la república liberal han sido denominados reformistas liberales. De ellos formaba parte, como hemos señalado, Joaquín V. González (ver Zimmermann, 1994).

La Reforma del 18 fue producto de la confluencia de distintos factores, entre ellos se pueden mencionar: emergencia de sectores medios en una sociedad en rápido proceso de desarrollo y movilidad de los nuevos sectores urbanos; confluencia de la Primera Guerra Mundial; las revoluciones rusa y mexicana, cuyas

repercusiones en la Argentina se manifestaban en tomas de posición políticas, éticas y filosóficas; agudización de la oposición entre modernidad y tradicionalismo en la sociedad cordobesa; apertura electoral y triunfo del Partido Radical, vinculado a los sectores medios y populares; actitud favorable del gobierno del presidente Irigoyen a la reforma; crisis de positivismo en los ámbitos académicos y políticos y fortalecimiento de un espiritualismo que surgía como alternativa al positivismo prevaleciente hasta la segunda década del siglo XIX.

Es importante señalar que, a diferencia de los movimientos estudiantiles que tuvieron lugar en la Universidad de Buenos Aires en décadas anteriores, el movimiento de Córdoba introdujo una fuerte articulación entre el ámbito universitario y el campo político. Esto puede observarse en el *Manifiesto liminar* al concebir la universidad como una “futura República” con relación a la cual se reclama “un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el “*demos*” universitario, la soberanía, el derecho a darse un gobierno propio radica principalmente en los estudiantes”.

Como señalan Caldelari y Funes (1998), en Córdoba la Reforma se desplegó con énfasis en lo político, liderada por la nueva generación que reclamaba para sí un lugar que le permitiera un protagonismo no solo en lo académico, sino también en lo social y lo político. Esta concepción de la institución –enraizada en la idea de un “*demos* republicano” asimilable a la lógica del espacio político– constituye aún hoy en gran medida el fundamento con el que se aborda la problemática del gobierno universitario en la Argentina.

Este solapamiento entre campo político y campo universitario permitió tanto la articulación del campo académico-universitario al campo político partidario, como de manera simultánea, la intervención del campo político estatal en la vida universitaria,

en momentos de crisis política o institucional. Cuestión que, por otro lado, se vincula a la precaria autonomía relativa de los espacios sociales e institucionales en el desarrollo sociopolítico argentino.

Este movimiento de reforma, que representaba los ideales de una generación que se concebía a sí misma intelectual y a la vez comprometida con la temática social, entró en un período de cuestionamiento desde el gobierno nacional con la elección en 1922 del radical conservador Marcelo T. de Alvear. Pero este enfrentamiento se iba a manifestar sobre todo, de manera más plena, a partir del golpe militar nacionalista del general Urriburu en 1930 y, más adelante, desde el gobierno peronista (1946-1955).

Sin embargo, entre los años 1955 –con el golpe militar que destituyó al general Perón– y el golpe militar de 1966, el movimiento reformista iba a vivir un período de renacimiento, al mismo tiempo que, desde la propia tradición reformista, se habían formulado, ya en las décadas del treinta y el cuarenta, cuestionamientos sobre todo desde el socialismo y la izquierda más radical. Algunos de estos cuestionamientos han sido reiterados por la historiografía contemporánea, que se ha concentrado en la incapacidad del reformismo para transformar el viejo patrón profesionalista y utilitario de la universidad tradicional, así como en el efecto que el movimiento tuvo sobre un creciente electoralismo que enervó la vida universitaria (Buchbinder, 2005).

Por otro lado, Tulio Halperin Donghi coincide con este diagnóstico a la vez que señala que gran parte de la relevancia política y cultural que este movimiento juvenil tuvo en Argentina y América Latina estuvo vinculada a la ambigüedad de sus objetivos, en los que se resumían un conjunto de actitudes ideológicas contradictorias.

Por una parte, un “conservadurismo populista, dispuesto a recusar la entera cultura occidental como cosa extraña a nuestra América”, que se iba a someter, finalmente, a la atracción de un “nacionalismo conservador” y, por la otra, “posiciones políticas revolucionarias” según las cuales: “los estudiantes debían ponerse al frente de las masas populares, que tenderían a ser atraídas por el comunismo soviético” (Halperin, 1962, p. 133). Estas tendencias, si bien estuvieron presentes en la década del treinta, se manifestaron con mayor vehemencia a lo largo de la experiencia reformista de los años 1955 y 1966, en la que se combinaron la modernización institucional y disciplinaria con la radicalización política.

En este contexto se inscribió la Reforma en la Argentina respecto a la cual Caldelari y Funes señalan:

Probablemente sea la particularidad de la universidad argentina, este entrecruzamiento entre democratización y voluntad social, en pugna por un nuevo paradigma científico y nuevos fundamentos filosóficos que, al rebasar las fronteras institucionales con sus demandas políticas, las debilitó. Esto explica, en parte, los recurrentes pedidos de intervención gubernamental por parte de los universitarios que no encontraron los mecanismos internos apropiados para saldar sus conflictos y garantizar el cambio institucional de manera plural. (1998, p. 9)

La falta de un consenso plural acerca de los fundamentos de legitimidad de las prácticas universitarias, que se expresa por otro lado como tensión entre legitimidad académica y legitimidad política, recorre los avatares de la institución hasta nuestros días. Es necesario señalar también que, debido sobre todo a las



interrupciones de la vida institucional, la historia de las universidades no puede, como muchas veces se observa, confundirse con la historia del movimiento reformista.

Estas instituciones tienen una historia compleja que incluye tanto las disidencias como las reacciones antirreformistas, por cierto no desligadas de la conflictividad en el seno de la propia institución, así como de las incursiones gubernamentales durante los gobiernos militares.

Los ideales reformistas de democratización están inscritos y cristalizados en las prácticas y normas de gobierno de las universidades argentinas, así como en las de otros países de la región. Si bien el movimiento reformista introdujo el ideal típicamente latinoamericano de cogobierno de la universidad, esto no significó la modificación de su perfil disciplinario tradicional. Por otro lado, la necesidad de impulsar el desarrollo de comunidades científicas en distintas universidades del país fue una preocupación que antecedió al movimiento de la reforma, como lo hemos analizado más arriba.

En este sentido, podríamos argumentar que la universidad reformista es moderna, si esto significa democratizar la institución, pero seguirá siendo tradicionalista en relación con el predominio de su orientación profesionalista, así como a la manifiesta debilidad en materia de producción de conocimiento que la caracteriza hasta estos días.

Preguntarse hoy por la historia de la universidad no puede reducirse a posicionarse, en forma defensiva, en los postulados generales de la Reforma, como bien señala Crespo: “el asunto central del desarrollo de la enseñanza superior ha sido y es el del acceso a la modernidad, y las formas históricas específicas de dicho acceso en la Argentina” (1999, p. 108). Ante todo, sus ideales contribuyeron a la democratización de la vida pública en las

sociedades de la región; de hecho, contribuyeron al fortalecimiento del espacio público en sociedades en las que la democracia siempre fue precaria e inestable.

A partir de los cincuenta, los ideales de la reforma se manifestaron en una realidad universitaria caracterizada por la emergencia de la complejidad originada por la multiplicación de instituciones, alumnos y docentes. Como característica ausente en la etapa reformista, cabe destacar la emergencia del sector privado, que introdujo en los hechos un proceso de diferenciación estructural y que de la mano de la creación de nuevas instituciones y la masificación general de los sistemas, los orientó hacia la construcción de un mercado de estudiantes, docentes e instituciones.

Sobre estas condiciones estructurales se desplegaron luego las políticas neoliberales de los noventa en diálogo y controversia con los ideales de la Reforma, que si bien pueden tildarse de ambiguos, dieron sentido a las prácticas de diferentes actores universitarios. Este proceso de diferenciación, asociado a la complejidad del sistema y las instituciones, que se observa a partir de los cincuenta, no estuvo asociado en lo sustantivo a una modificación del talante de la universidad de los abogados que el reformismo no había podido transformar.

No solo la asociación de la universidad con el sistema productivo fue débil y continuó siéndolo, también fue débil su capacidad de producir nuevo conocimiento y expandir, de manera autónoma y sustantiva, su base disciplinaria. La lógica de crecimiento del sistema fue, de manera fundamental, adaptable a las características, predominantemente, tradicionalistas de la demanda. Las universidades argentina y latinoamericana se desarrollaron y se hicieron complejas a partir de la demanda de movilidad social de

los sectores medios, demanda a la que se vincula con fuerza el sentido otorgado a los requerimientos de democratización.

Hay que tener en cuenta que en los comienzos de los cincuenta no había más de setenta universidades en la región y siete en la Argentina, de las cuales la gran mayoría eran públicas y se localizaban en los centros metropolitanos. Concurría a ellas una pequeña fracción de los jóvenes entre 20 y 24 años que no superaban el 2 % de la matrícula del conjunto, es decir, no más de 240 mil estudiantes en toda la región.

Sin embargo, algunos países como Argentina, Cuba Uruguay y Chile se habían adelantado ya a estas tasas que, en conjunto, habrían de incrementarse de manera espectacular en las próximas décadas. Hasta entonces, la universidad se había vinculado, en forma fundamental, a las necesidades de recursos formados para el Estado y una economía, fundamentalmente, agroexportadora. Se habían creado nuevas instituciones pero a un ritmo parsimonioso, sobre la base del modelo tradicional de cátedras y facultades. El modelo napoleónico, predominante a pesar de otras influencias internacionales, no había sido cuestionado en lo fundamental en el contexto de una economía y una sociedad poco diferenciada.

### **José Luis Romero - Risieri Frondizi. La fugaz edad de oro de la Universidad de Buenos Aires [UBA] (1955-1966)**

En 1955 tuvo lugar un golpe militar que terminó con el gobierno peronista, que se encontraba en el poder desde 1946 gracias al voto de los ciudadanos.

La alianza tradicional del peronismo con la Iglesia y las fuerzas armadas se quebró a favor de una coalición que en la denominada "Revolución Libertadora" unificó, de manera provisoria, al

conjunto de fuerzas opositoras, entre ellas el viejo integrismo católico renovado por cierta apelación al liberalismo y la izquierda tradicional. La denominada “edad de oro” de la Universidad de Buenos Aires, de la que habían sido expulsados numerosos profesores que se reintegraban ahora a la vida universitaria, tuvo lugar en ese contexto político.

Por otro lado, el movimiento estudiantil representado por la Federación Universitaria Argentina [FUA] fue un protagonista vital en esta transición, junto al movimiento humanista de rai-gambre católica. Gordon (2007) sintetiza los primeros cambios coyunturales de la siguiente manera:

El mismo 16 de septiembre de 1955 estudiantes de orientación reformista, encabezados por dirigentes de la Federación Universitaria Argentina [FUA] ocuparon la Universidad de Buenos Aires, luego elevaron una terna de candidatos al rectorado y al gobierno provisional, integrada por tres reconocidos intelectuales de la época: el historiador José Luis Romero, el filósofo Vicente Fatone y el ingeniero José Babiní. El gobierno militar, haciendo un equilibrio entre los distintos sectores que lo habían apoyado, nombró rector de la UBA al reformista José Luis Romero, a la vez que nombraba ministro de Educación a Atilio Dell’Oro Maini, quien respondía a los sectores más conservadores del catolicismo. En octubre de 1955, el gobierno provisional [...] restablece la Ley Avellaneda de 1885, declarando que era intención del gobierno restablecer la autonomía universitaria respecto al Poder Ejecutivo [...] a la vez que por el Decreto 478 se declaraba en comisión a todo el personal docente universitario y se facultaba a los interventores a designar a profesores interinos. Respecto de la nueva legislación universitaria, el paso

más importante habría de darse en diciembre de 1955 al sancionarse el Decreto-Ley 6043 que establecía los lineamientos para la organización de las universidades nacionales.

El artículo 27, que no se reglamentó hasta 1958, suprimió las restricciones a la creación de universidades privadas, las cuales se multiplicaron diferenciando y haciendo complejo, estructuralmente, el sistema de educación superior argentino que hoy está conformado por 54 universidades privadas y 45 públicas.

El breve período de renovación de la UBA se desplegó en el contexto del “desarrollismo”, el planeamiento de los recursos humanos, así como en el interés, por parte del Estado, de promover el desarrollo científico y tecnológico que el proceso de industrialización sustitutiva requería. Modernización disciplinaria e institucional y radicalización política fueron las dinámicas contradictorias en las que se desplegó este intenso proceso de cambio e innovación universitaria (Prego y Torti, 2004).

Si bien se puede destacar el papel de sus líderes intelectuales, entre los cuales los más sobresalientes fueron José Luis Romero y Risieri Frondizi como rectores, las transformaciones en este caso fueron producto de una configuración relativamente amplia de personalidades, como las del científico Rolando García, decano de Ciencias Exactas, y Gino Germani, impulsor de la sociología científica.

Al mismo tiempo, el movimiento estudiantil reformista fue un actor protagónico en la modernización institucional de los primeros tiempos, aunque luego, la intensa conflictividad política a nivel nacional contribuyó a la radicalización política de los grupos estudiantiles, así como a la creciente conflictividad en los claustros universitarios.

***Una configuración virtuosa de actores: la coyuntural confluencia entre intelectuales innovadores y el movimiento estudiantil***

José Luis Romero, historiador de la escuela de la historia de las ideas y mentalidades, rector interino (1955-1956) y reconocido intelectual que había quedado al margen de la vida universitaria durante el peronismo, no fue solo un personaje de transición hacia la normalización estatutaria de la universidad. Su pensamiento universitario tuvo, sobre todo, una impronta histórica y social que se manifestó en la corta e intensa labor desplegada durante su breve interinato.

Gran parte de las políticas posteriores impulsadas por el filósofo Risieri Frondizi tuvieron su basamento en las primeras orientaciones de renovación institucional impulsadas por Romero. Su pensamiento, enraizado en la comprensión de la historia social de las sociedades, lo orientaba a entender, en primer lugar, el papel que ese organismo social podía jugar y jugaba en la sociedad. La idea rectora que orientó su práctica institucional abrevaba en el concepto de “función social de la universidad”, una concepción más compleja, por cierto, que la que en la actualidad se deriva de esa, para él, compleja constelación de ideas. Como ejemplo del tipo de reflexión que orientaba su práctica instituyente, señalaba:

De hecho y por el imperio de las circunstancias, la universidad latinoamericana es una institución a la que se le exige mucho más –y en diversos planos– que a la universidad europea o norteamericana. Son estas, exclusivamente centros de enseñanza e investigación, y la colectividad no espera de ellas sino lo que prometen como tales, puesto que para otras necesidades colectivas hay, o surgen fácilmente, otros

órganos destinados a satisfacerlas. Las universidades latinoamericanas, especialmente después de la Primera Guerra Mundial, han sido vivamente solicitadas por inquietudes de otro tipo. La colectividad ha esperado de ellas fundada o no, la sistematización y formulación de nuevas corrientes de opiniones, sin duda difusas, heterodoxas y en ocasiones revolucionarias, de los nuevos sistemas de valores que comenzaban a adquirir espontánea vigencia y de las respuestas adecuadas a las nuevas situaciones espirituales y sociales. Este requerimiento constituye el hecho más sorprendente y significativo de la historia de la universidad latinoamericana. (Romero, 1959)

Si bien su interpretación comparada puede haber sido errónea, a la luz del papel del movimiento estudiantil norteamericano de los sesenta nacido en Berkley, California, y cuya repercusión sobre la configuración de valores y aspiraciones sociales de esa nación no pueden minimizarse, el esfuerzo de enraizar la universidad en el mundo de los valores y las tensiones sociales para dirigirla hacia una síntesis superadora no puede ser desestimada.

Estas reflexiones tenían como fundamento el diagnóstico de que la “sociedad de los países latinoamericana ha perdido coherencia, está integrada por grupos que no están suficientemente articulados, o cuya articulación es notoriamente inestable” (Romero, 1959). Sin embargo, su regionalismo devenido de la reflexión social y cultural sobre nuestros países no estaba en disonancia con las corrientes internacionales, que se podrían sintetizar de manera muy genérica como de predominio del funcionalismo que, desde la teoría social, legitimaba intelectualmente el modelo norteamericano de educación superior.

Durante su breve gestión, se impulsaron proyectos que se consolidaron y acrecentaron con la gestión de Risieri Frondizi: Eudeba, la editorial universitaria que trastocaría el mercado del libro en el país; el proyecto de extensión universitaria en la Isla Maciel, que articulaba a las distintas disciplinas en torno al diagnóstico y la implementación de políticas de transformación social a nivel local; la apertura de nuevas carreras como Sociología, Ciencias de la Educación y Psicología; el impulso a los institutos de investigación; la departamentalización; la creación de institutos de investigación, etc.

El papel de la Facultad de Ciencias Exactas fue fundamental en todo el proceso de renovación. La creación del Instituto del Cálculo, la renovación del claustro de profesores y también el activismo estudiantil, así como el posicionamiento ideológico de las autoridades, hicieron de esta unidad académica uno de los motores de las transformaciones institucionales pero, asimismo, un polo de disputa en torno al sentido del desarrollo científico en la universidad y el país, que dio lugar a reacciones decimonónicas por parte del *establishment* político y militar.

Romero, fiel a su concepción, resaltaba frente a las reformas centradas en la tradición romana de la legislación, el papel de los cambios culturales centrado en la orientación de los actores. Resaltaba, en este sentido, el valor de la modificación de las prácticas tradicionales que deslindaba de una perspectiva de cambio institucional centrada en el reglamento. La perspectiva histórica y culturalista, desde la que comprendía el fenómeno universitario, no iba a estar reñida con la perspectiva más filosófica con la que Risieri Frondizi abordaría la problemática de la reforma universitaria.

Cuando el filósofo Risieri Frondizi se hizo cargo del rectorado (1957-1962) ya había acumulado experiencia como profesor en



diversas universidades de Norteamérica y América Latina. Entre ellas, había formado parte del prestigioso grupo de intelectuales que se habían asentado en la Universidad de Tucumán. Gran parte de su accionar como rector se superpuso a las iniciativas de Romero; compartían la idea de “la función social de la universidad”, concepto que desarrollaron desde distintas perspectivas disciplinarias.

Fronidzi desarrolló una concepción integral de la universidad, a la que concebía como un organismo de reforma social, económica y cultural. Voluntad que pretendía resolver la falta de centralidad cultural de la universidad que muchos intelectuales como Halperin Donghi señalaban que la caracterizaba. Frondizi, que ya había publicado entre otras obras *El punto de partida del filosofar* y *¿Qué son los valores?*, expuso desde una perspectiva integral su concepción de la universidad y de las reformas introducidas durante su gestión en *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina* (1971).

En el texto, desmenuzó, tomando posición teórica y práctica frente a cada uno de los aspectos de la vida universitaria: ingreso, rendimiento, pedagogía, investigación, papel central de la ciencia y tipo de ciencia necesaria, papel de la orientación vocacional, relación con el Estado y rol de la necesaria autonomía, modo de formar investigadores, etc. Cada uno de estos aspectos fue sometido al escrutinio del análisis comparado y de los contrastes filosófico, científico u organizacional respecto de las distintas posturas en circulación en el mundo.

En el diagnóstico más general del estado de las universidades argentina y latinoamericana sobre las que reflexiona, señaló, retomando una preocupación fundacional de toda su propuesta de reforma:

Desde el siglo pasado las profesiones clásicas fueron las de abogado, médico e ingeniero. El desarrollo de la ciencia y la tecnología, por una parte, y el proceso de industrialización e incremento demográfico, por otra parte exigían que la universidad se reorientara. Sin embargo, aun en la actualidad, el número de estudiantes de las facultades de Derecho, el monto de sus presupuestos y el lugar de preeminencia que tienen frente a las facultades de ciencias revelan que se sigue viviendo en el siglo pasado.

La prioridad a la profesionalización académica sobre la base de la integración entre docencia e investigación, el crecimiento notable de la investigación científica, la apertura a distintas corrientes del pensamiento contemporáneo, así como las actividades de intervención social a través de la extensión y las publicaciones, entre otras cosas, constituyen un momento, casi un acontecimiento que en 1966 fue abortado por la intervención militar.

Al mismo tiempo, en el interior de la institución se dirimían los avatares de la vida política del país. La intervención del campo político en la vida universitaria se manifestó como parte de su naturaleza histórica, así como lo fue la reacción antimoderna y antiilustrada de una élite en la que confluían sectores tanto de las fuerzas armadas, la Iglesia y sectores sociales asimilados, en forma directa e indirecta, a ideologías enfrentadas a la idea de progreso.

Frondizi está en línea, más allá de las diferencias que un análisis más detallado podría detectar, con el pensamiento y la práctica de los intelectuales que hemos tratado en este trabajo. Este eje central pasa, fundamentalmente, por la crítica al mencionado modelo de hombre y formación encarnado en el abogado que mencionaba Albert Steger, como paradigmático del estado de las

relaciones sociales en América Latina. Al igual que los personajes anteriores continuó, aunque en una clave más filosófica y además más centrada en la vida académica internacional, resaltando los valores de la ciencia y la Ilustración frente a los lastres del pasado que identificó, en gran medida, como los otros personajes tratados con la herencia española.

### **El Plan Taquini. La expansión universitaria de los setenta: del papel del “caudillo universitario” en la coyuntura política**

Poco se ha escrito y estudiado el denominado Plan Taquini, que concretó la creación de 16 universidades de provincia, para completar así la cobertura regional de la educación superior en la Argentina entre 1971 y 1974. Prácticamente, nada se ha escrito con relación a su incidencia en el sistema, como en relación con las condiciones político-sociales de la elaboración e implementación de esta política. Se trata, nada menos, que de la mayor creación de universidades nacionales a lo largo de su historia.

Esta desatención al personaje y a la política de creación de universidades tiene que ver, en gran medida, con su no inscripción en la tradición de la Reforma, de que se tratara, fundamentalmente, de universidades de provincia y de que se iniciara durante el régimen militar que gobernó al país entre 1966 y 1973. Quien impulsó esta política en sus inicios fue Alberto Taquini, decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica durante el régimen militar, ligado por su padre al *establishment* científico sin que él mismo fuese un personaje significativo de este.

Sin embargo, sus intervenciones, por lo general individuales y de impacto en los medios, dejaron sus huellas en el sistema universitario argentino. Una de sus temáticas predilectas fue

la de la división de la Universidad de Buenos Aires en relación con la problemática de la magnitud de la matrícula, a la que pretendía aplicarle el criterio del “tamaño máximo” considerado en no más de 20 mil estudiantes. Problemática que se inscribía en la más general de la necesaria descentralización del sistema, en la influencia del modelo de sistema e institución norteamericana y, al mismo tiempo, no participaba de la tradición del pensamiento de la Reforma.

El origen más remoto de la idea de crear nuevas universidades, ya sea por división de las existentes o creación *ex novo* sobre la base de institutos menores de provincia, puede remontarse a la reunión de Samay Huasi en la provincia de La Rioja (1969), a la que asistieron personajes intelectuales y políticos cercanos al gobierno militar. La preocupación, motivada en gran medida por el papel político que tenían las grandes universidades tradicionales, se concentraba en la problemática de la descentralización, política que se racionalizaba, por otro lado, desde distintas perspectivas técnico-académicas y que, en gran medida, se vinculaban también con la necesidad de controlar la radicalización política de la juventud universitaria.

En su libro *Universidades para un nuevo país* (1970), se manifiestan las tensiones entre un espiritualismo decimonónico y la aspiración a la modernización de las instituciones que se dirimieron durante el régimen militar. Resulta interesante analizar el papel que una política universitaria puede jugar en la legitimación de un régimen político, al mismo tiempo que ilumina las condiciones sociales y políticas que facilitan la introducción de innovaciones en las políticas públicas.

Más allá de las tensiones producidas con las universidades tradicionales, la creación de nuevas universidades respondía a reclamos de las propias comunidades regionales, alentadas a su vez

en su reclamo por un gobierno interesado en garantizar su continuidad. La política universitaria constituyó, en esa coyuntura, un elemento de construcción política en cuyo contexto Taquini introdujo su política de creación de nuevas universidades, las que, por otra parte, fueron finalmente completadas en su creación durante el régimen democrático que accedió al gobierno en 1973.

Entre los objetivos que se planteaba Taquini figuran los siguientes: redistribución regional de las universidades; necesidad de modificar el perfil profesional de la universidad argentina; desarrollar carreras cortas y títulos intermedios vinculados a las actividades productivas; promover los estudios de posgrado para la actualización permanente de los egresados; organización académica, que debía responder tanto a la figura física del campus, como a la lógica académica de la departamentalización; el departamento como unidad de disciplinas afines de docencia e investigación (la dedicación exclusiva es un elemento fundamental en este contexto); tamaño óptimo (10 mil a 20 mil alumnos).

Es de hacer notar que Taquini propuso también la división de la Universidad de Buenos Aires y la creación de universidades municipales. Durante los últimos años, propuso la creación de colegios universitarios articulados a las universidades –siguiendo el modelo de los Community Colleges norteamericanos– incluidos en la Ley de Educación Superior 24521 de 1995.

En poco tiempo y en una coyuntura política caracterizada por la intensidad de los conflictos políticos, se crearon 16 instituciones.<sup>5</sup> Como señalamos, el proceso que se inició en 1971 fue completado por el gobierno democrático que asumió en 1973.

---

<sup>5</sup> En 1971 fueron creadas las universidades del Comahue y Río Cuarto, en 1972 las de Catamarca, Lomas de Zamora, Luján y Salta. En 1973, se crearon las universidades de Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, de la Patagonia, Misiones,

Al mismo tiempo, es interesante observar que el modelo inicial fue modificado por diferentes lógicas en el que incidieron no solamente el modelo legitimado socialmente de las universidades tradicionales y las orientaciones de las tradicionales corporaciones profesionales existentes a nivel local, sino también por los actores académicos que rechazaban un modelo en el que, por ejemplo, el departamento debía reemplazar a la tradicional cátedra latinoamericana.

### **Reflexiones finales: la emergencia de los expertos**

El régimen militar instaurado en 1976, que se extiende hasta 1983, no dará lugar a la creación de nuevas universidades ni a políticas específicas de desarrollo universitario. Las medidas se concentrarán en el enfriamiento y control de las universidades públicas y estarán centradas, básicamente, en la represión político-ideológica y en la limitación del ingreso a las casas de estudio. La apertura democrática del 83 dará lugar a un proceso de normalización del gobierno sobre la base de los patrones tradicionales de la Reforma, así como una parcial renovación de los claustros a partir de nuevos concursos.

Hasta 1989, el proceso será hegemonizado por agrupaciones estudiantiles vinculadas al Partido Radical, en el gobierno que consolida una partidización del campo académico que se había iniciado de manera conflictiva en 1962 y profundizado a lo largo de las últimas décadas. Cabe señalar que esta naturalización de la intervención partidaria, sin mediaciones, no había sido una tradición de la Reforma.

---

San Juan, San Luis y Santiago del Estero. En 1974, se crearon la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la de Mar del Plata.

El crecimiento significativo de una matrícula que había sido reprimida durante el período anterior; la emergencia de los posgrados, cuyo desarrollo había sido por demás precario en un sistema relativamente desarrollado; la apertura a las corrientes de pensamiento internacionales acerca del papel de la universidad y el desarrollo científico caracterizaron a este período en el que no hubo expansión institucional del sistema. A partir de 1993, desde el Estado se desarrolla una intensa política universitaria, concentrada y focalizada en medidas concretas, en *policies* que han modificado el perfil tradicional de la relación entre el Estado y la universidad.

Esta política, cuyo liderazgo fue asumido por el Lic. Juan Carlos del Bello desde la Secretaría de Educación Superior y que cristalizó en la Ley de Educación Superior 24521, tiene algunas de las siguientes características: a) intensidad y velocidad con que las políticas fueron aplicadas; b) amplitud del espectro de medidas planteadas en el plano horizontal y vertical; c) relación entre universidad y educación superior no universitaria; d) normas para la creación y desarrollo del posgrado; y, e) creación de organismos de amortiguación entre el Estado y la universidad, es decir, Comisión de Evaluación y Acreditación de Universidades, Consejo de Universidades y Consejos de Planeamiento Regional de la Educación Superior.

En poco tiempo, esta política que se construyó en línea con las políticas de los organismo internacionales centradas en la eficiencia y la calidad del sistema, así como una mayor orientación al mercado, modificó el balance de poder dentro del sistema en el que adquirió mayor relevancia el Ejecutivo y los expertos. A partir de este momento, se observa una consolidación de la figura del experto tanto a nivel del Ejecutivo nacional como en la administración de las instituciones, producto en gran medida de

la complejidad de las políticas, pero que al mismo tiempo parece corresponderse con el declive de la figura del intelectual como una voz legitimada en el debate de las ideas sobre la universidad, así como en la construcción de instituciones.

A partir de 1989, se crean nuevas universidades privadas y públicas, fundamentalmente en el conurbano bonaerense. Las universidades de Quilmes y La Matanza en 1989, las de General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero y Lanús en 1995. Por otro lado, se nacionalizaron las universidades de La Rioja, Formosa, La Patagonia Austral y Villa María, ubicadas fuera del área bonaerense.

Desde el punto de vista numérico, el sistema universitario se hizo complejo: 40 universidades públicas con 1.340.000 alumnos y 45 universidades privadas con 141 mil alumnos. A lo que hay que agregar una educación superior no universitaria, con una matrícula aproximada de 450 mil alumnos.

Al mismo tiempo, se hicieron complejos los mecanismos de regulación del sistema, lo que no puede dejar de incidir sobre la construcción de modalidades y estilos de autocomprensión y representación de las instituciones, y en el sistema en el que ahora los denominados expertos ocupan un lugar central, de manera paralela a la burocratización y profesionalización, que las nuevas formas de trabajo requieren.

En el texto hemos tratado, como señalamos en la introducción, de resaltar el papel de pensadores y forjadores de instituciones universitarias. El caso argentino esté caracterizado, posiblemente, por algunas notas que vale la pena resaltar. Ante todo la inexistencia de personajes que a nivel nacional puedan conjugar su incidencia intelectual con una temporalidad larga, que permita pensar en una incidencia decisiva en la configuración y representación que la universidad tiene de sí misma.



En general, la incidencia de los intelectuales ha estado temporal y espacialmente acotada a momentos e instituciones determinadas. Es posible que esto tenga que ver con el carácter mesocrático de la universidad argentina, con la falta de relevancia que la universidad ha tenido desde el punto de vista de las políticas públicas, con el carácter precario que han tenido la vida democrática y la continuidad de las instituciones en la Argentina y, también, con la débil articulación entre campo cultural y campo universitario, como lo ha observado Halperin Donghi.

En este contexto, los personajes relevados como pensadores y forjadores no lograron proyectar sus ideales universitarios más allá de experiencias institucionales en las que se realizaron en forma temporal. Prácticas institucionales y modelos de universidad que constituyen hitos de resistencia, desde una concepción de universidad científica, a una tendencia estructural orientada a la conformación de una universidad, básicamente, profesionalista, resistente a la implantación y desarrollo de comunidades científicas.

En este sentido, el trabajo ilumina a la universidad argentina desde lo que no pudo ser, desde una aspiración siempre presente y viva, pero que se contrapone a la dinámica social y cultural prevaleciente. Por otro lado, el Estado no tuvo, desde el punto de vista histórico, la voluntad ni la capacidad de modificar el patrón predominante. Como observamos, el movimiento de la Reforma universitaria del 18 supuso una aspiración a la modernización de la vida universitaria, cuya dinámica fue al final subordinada a lógicas sociales y políticas que iban más allá de la vida universitaria misma.

Sin embargo, este movimiento fue obra de jóvenes que se consideraban a sí mismos intelectuales y constituyó el fermento que revitalizó, pese a sus ambigüedades, a la universidad de

manera intelectual, lo que incidió en la construcción y autocomprensión de esta. En la historia ilustrada de la universidad, esta ha sido la incidencia más notoria y significativa. La cristalización de estos ideales está representada en este texto por José Luis Romero y Risieri Frondizi, pero quedan muchos otros ignorados, en gran medida, por la historiografía, que no hemos relevado en este texto.

## **Bibliografía**

- Brunner, Joaquín José (1990). *El desarrollo de la educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Buchbinder, Pablo (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Caldelari, María y Funes, Patricia (1998). *Escenas reformistas. La reforma universitaria 1918-1930*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cano, Daniel (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano.
- Coll Cárdenas, Marcelo (1998). La Universidad Nueva entre 1897 y 1995. En Fernando Enrique Barba, *La Universidad Nacional de La Plata en su centenario*. La Plata: Edulp.
- Crespo, Horacio (1999). Problematizar la historia de la universidad. *Pensamiento Universitario* (Quilmes: UNQ), (8).
- Durkheim, Émile (1981). *Historia de las ideas pedagógicas*. Barcelona: La Piqueta.
- Frondizi, Risieri (1981). *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gordon, Ariel (2007). *Ilustración y reformismo*. [Mimeo].

- Gutiérrez, Juan M. (1998). *Noticias históricas sobre el origen y desarrollo de la Enseñanza Pública Superior en Buenos Aires*. Quilmes: Ed. UNQ.
- Halperin Donghi, Tulio (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Hobsbawm, Eric (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Quilmes: Ed. UNQ.
- Myers, Jorge (1998). Los itinerarios de una ideología. En Juan M. Gutiérrez, *Noticias históricas sobre el origen y desarrollo de la Enseñanza Pública Superior en Buenos Aires*. Quilmes: Ed. UNQ.
- Palacios, Alfredo (1925). *La Nueva Universidad*. Buenos Aires: Gleizer.
- Portantiero, Juan Carlos (2004). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918-1938)*. México: Siglo XXI.
- Prego, Carlos y Torti, Cristina (2004). Universidad: procesos históricos de modernización, politización y regulación en la Argentina. En Pedro Krotsch (Coord.), *La universidad cautiva*. La Plata: Al Margen.
- Romero, José Luis (1959). *La experiencia argentina y otros ensayos*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Steger, Hanns-Albert (1974). *Las universidades en el desarrollo social de América Latina*. México: FCE.
- Tagashira, Roberto (2004). *Apuntes sobre la historia de la Universidad de Tucumán*. [Mimeo].
- Taquini, Alberto (1970). *Nuevas universidades para un nuevo país*. Buenos Aires: Estrada.
- Terán, Juan B. (1980). Discurso inaugural 1914. En Juan B. Terán, *Obras completas* (Vol. 5). Tucumán: Ed. UNT.

- Terán, Oscar (2007). *Para leer el Facundo. Civilización y barbarie: cultura de fricción*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Vera, María Cristina (1999). *Antecedentes del movimiento universitario de 1918 en Córdoba: los profesores de la Facultad de Ciencias Físico-Matemáticas*. México: CESU/UNAM.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

## Los universitarios como actores de reformas en América Latina

### ¿Han muerto los movimientos estudiantiles?\*

Durante los últimos años hemos visto desarrollarse de manera importante en América Latina la investigación sobre distintas cuestiones que atañen a la universidad. De hecho, ya podemos observar la existencia de un campo interdisciplinario relativamente estructurado, con lo que esto significa en materia de grupos de interés, disputas y distribución de prestigio. La problemática de los estudiantes está, sin embargo, ausente como línea de trabajo y reflexión. La primera pregunta que cabe hacer, entonces, es por qué esta ausencia de reflexión: ¿se debe a que los movimientos estudiantiles no existen más? ¿O es que no impactan en la política de la misma manera que lo hacían en el pasado? ¿Qué factores han modificado la relevancia de una cuestión que en los sesenta fue objeto de atención importante en las ciencias sociales? La primera cuestión que aparece cuando uno se sumerge en la revisión de la problemática estudiantil es que los movimientos estudiantiles sí existen tanto en Europa, el Sudeste Asiático,

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (junio de 2002). Los universitarios como actores de reformas en América Latina: ¿han muerto los movimientos estudiantiles? *Espacios en Blanco*, (12), 19-50. También fue publicado, póstumamente, en Carli, Sandra (2014). *Universidad pública y experiencia estudiantil. Historia, política y vida cotidiana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

África así como también en América Latina y que, además, en muchos casos contribuyen a remover gobiernos, incluir temas en la agenda política, resistir a las reformas universitarias propuestas, modificar o torcer el rumbo de estas o, por vía indirecta, desencadenar propuestas de reforma de la universidad por parte de los gobiernos; también han sido objeto de represión, cooptación o han dado simplemente lugar a la negociación por parte de los distintos tipos de régimen político predominantes en la región. ¿A qué se debe, entonces, la ausencia de reflexión sobre este actor fundamental de la vida universitaria y social?

Una hipótesis posible es que durante la última década se ha prestado más atención al análisis de las políticas públicas; análisis que, en general, tendieron a realizarse desde una perspectiva normativa que no incluía el análisis dinámico, de proceso, de la implementación de las políticas educativas, de los factores de resistencia y oposición a los cambios o de los efectos de estos sobre el entramado social de las propias instituciones. Este tipo de análisis, en general, deja de lado las prácticas y orientaciones de los distintos actores. Creo también que hemos analizado las políticas públicas recientes, desde una perspectiva estatal-institucional en donde no se consideraba la articulación y los clivajes, a veces borrosos, entre la sociedad civil y lo institucional: las zonas de resistencia, oposición, penetración de valores, prácticas y cultura de la sociedad en la base de las instituciones, poniéndolas en cuestión en un momento en que estas se han debilitado como producto de las transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas. Dicho de otra manera, no se incluyen en el análisis a los actores que intervienen en el campo de la formulación e implementación de políticas. Al decir esto estoy presuponiendo que los estudiantes fueron actores importantes en estos procesos. Considero que sí lo fueron aunque, en distinta medida, según los

países en los que las reformas neoliberales se llevaron a cabo o están tratando de implementarse. Pero en este contexto constituyeron más factores de resistencia gremial que movimientos políticos, movimientos de defensa del *statu quo* en relación con el arancelamiento, la evaluación o los recortes presupuestarios, que movimientos de transformación de la educación superior universitaria.

Otro factor que ha hecho más opaca la intervención de los estudiantes lo constituye el retorno de la democracia en la mayoría de los países de América Latina, con lo que esto significa en términos de inclusión de las demandas. De todas maneras parece claro que, durante la última década, los movimientos estudiantiles no han tenido el protagonismo en el campo social y político que tuvieron en otras décadas. Tampoco se observa la existencia de un movimiento que tenga un carácter epocal, en el sentido de la década del sesenta cuando los movimientos emergían en distintos contextos nacionales y regionales atizados por los mismos o parecidos ideales de liberación política y cultural. En gran medida podemos decir, también, que el modelo de análisis que hoy se ha incorporado a la región deviene del modelo analítico de Burton Clark, en el que se ponderaron los análisis vinculados a la idea de modelos, sistemas, desde una perspectiva inter-nista desvinculada de las muchas veces oscuras articulaciones de la universidad con la sociedad civil y el campo de la cultura. El gran actor teórico-práctico fue el mercado pero también el Estado, ogro ya no tan filantrópico encargado de su puesta en escena a través de las políticas públicas (Clark, 1991).

Cabe preguntarse entonces: ¿tienen poder los estudiantes y qué tipo de poder ejercen? ¿Cuál es su poder y papel en el campo universitario? ¿Qué significa hoy ser estudiante? Que son planteadas en un contexto en el que la universidad ahora se ha

masificado y complejizado en términos de sectores y niveles de decisión en toda la región. La bibliografía nos muestra que el análisis del movimiento estudiantil ha sido producido al calor de los acontecimientos y desde la perspectiva del ensayo, desde la reflexión en la coyuntura, desde una perspectiva en la que prima la política. Esto último parecería, sin embargo, ser un indicio del carácter fundamentalmente político más que gremial del movimiento estudiantil. Pero también puede estar indicando la existencia de nuevas prioridades temáticas en el campo de las ciencias sociales.

En este trabajo plantearé de manera descriptiva el escenario de la Reforma universitaria del 18 y su importancia para la región. Considero que esta es la matriz dentro de la cual se desarrolló una fuerte participación de los estudiantes en la vida política e institucional de América Latina que se extiende hasta hoy. Luego trataré de recordar la discusión en torno al protagonismo estudiantil en los sesenta y setenta, cuando el movimiento estudiantil adquiere un talante y estilo que se extiende a lo largo y ancho del planeta. Posteriormente trataré de poner la discusión en el marco de lo que de alguna manera fue una interpretación acerca de la finalización o debilitamiento del movimiento estudiantil, cuestión de la que comenzaba a hablarse hacia finales de los setenta, como producto de la emergencia de la universidad de masas y la creciente diversificación institucional de los sistemas. Finalmente, haré un recorrido por otros escenarios geográficos, culturales y políticos, para volver a la región y pensar qué acontece hoy y qué cuestiones analíticas requieren el dar cuenta del movimiento universitario en nuestros días.

Lo que parece hoy irrefutable es que las condiciones sociales, la universidad, la subjetividad y las orientaciones y la cultura de los jóvenes se han modificado. Se ha pasado (sin entrar en la



discusión) de una modernidad no realizada a una posmodernidad deshilachada en la que tanto instituciones como sujetos se debaten en torno a la búsqueda de nuevos sentidos. A pesar de todo lo señalado, creo que en América Latina, los movimientos estudiantiles todavía darán mucho que hablar a políticos, ensayistas, periodistas y académicos. Es evidente que el escenario institucional, la segmentación social del sistema, la masividad de algunas universidades y las peculiares características de otras –generalmente privadas, que funcionan ahora como nichos de reproducción de las élites globalizadas–, han modificado el panorama, no solo con relación a las primeras décadas del siglo sino también en relación con la transición de los sesenta, cuando todavía la universidad pública constituía un dispositivo estratégico de los Estados nacionales.

Pero todo esto no nos permite inferir que el movimiento estudiantil ha muerto. Su enorme presencia numérica (casi 10 millones en la región) en el contexto de una crisis profunda de la sociedad, la economía, la representación política y las perspectivas de futuro no pueden constituir un dato menor. Por otro lado, el argumento de que la diversidad institucional dentro del sector público o la emergencia del sector privado constituyan un factor disuasor de la conformación de movimientos estudiantiles es refutado, por lo menos, en el caso del movimiento estudiantil norteamericano de los sesenta.

### **Los ideales de la Reforma universitaria de Córdoba en la conformación de una tradición de participación estudiantil**

La Reforma como idea e ideal de universidad democrática y comprometida socialmente, ha sido objeto de ataques permanentes en la última década, durante la cual se intentó reemplazar la concepción de espacio público en el que se elaboran identidades y sentidos,

por una concepción de la universidad asimilada al modelo organizacional de la empresa. Su productividad debería ser medida a partir del comportamiento de las variables que configuran su eficiencia interna y cuya eficiencia externa se reduciría a su pertinencia respecto de las señales del mercado. El romanticismo, arielismo y latinoamericanismo, el carácter juvenil y generacional, la idea de vanguardia intelectual de aquel movimiento de la Reforma (que en los hechos también ha desaparecido como épica o ha sido desfigurada) parecen incompatibles con este nuevo entramado de sentidos que confluyen en torno a criterios de eficiencia y utilidad de las instituciones y carreras individuales, de la preeminencia de valores expresivos en los jóvenes, de emergencia de nuevas formas de construir la identidad y la solidaridad fuera de la institución universitaria y que de distintos modos ponen en cuestión la figura tradicional del estudiante. A pesar de que hemos pasado de la “idea de universidad” como constitutiva de la nación, como pretensión de reflexión de la sociedad sobre sí misma a la universidad de masas, que es más multiplicidad de organizaciones que institución, muchos de los ideales de autonomía y cogobierno de la Reforma siguen vigentes como principios que orientan las prácticas estudiantiles y la organización y gobierno de muchas instituciones universitarias en América Latina. En gran medida aquellos ideales están hoy en la región menos incorporados como orientación movilizadora de los actores que cristalizados en las formas de gobierno de las universidades de la región, por lo menos en aquellos países en los que la Reforma tuvo influencia histórica. La universidad ha sido para América Latina, como para todos los espacios no europeos, una institución transferida. Durante la colonia su existencia en la región fue precaria, una creación desde arriba, desde la Corona o el Papado, en un contexto de relaciones sociales que no requerían o valoraban una institución de estas características.

En este sentido, la universidad latinoamericana como momento de lo estatal, concebido como lugar de lo público, no tuvo como fermento de su creación a la sociedad civil, como pudo ser el caso norteamericano, o de equilibrio y tensión con la sociedad civil como sucedió en Europa. En muchos lugares, como en la Argentina, la educación fue el instrumento utilizado para el desarrollo del ciudadano y la expansión de la sociedad civil. En nuestro contexto –y probablemente en otros países de América Latina– la universidad, y en especial el movimiento de la Reforma, desempeñó un papel significativo en la construcción de la moderna ciudadanía política y de articulación con demandas ciudadanas difíciles de observar en la actual vida universitaria. Su inserción y arraigo en la sociedad comenzará a tener lugar, como señala Hans Albert Steger, luego de las luchas de independencia, una vez que se consolida un modo de producción agroexportador y los intereses locales requieran de cuadros para la burocracia y las profesiones liberales. Esta “universidad de los abogados” que, en su sentido más profundo es la que tenemos aún hoy en la región, a pesar de la diversificación y complejización así como de la aparente modernización que se ha podido observar durante las últimas décadas (Steger, 1974).

En Europa, la universidad moderna expresará a la nación, en un momento superior de su evolución social y estatal. Será el producto de un proceso de diferenciación y complejización del entramado social que se remonta a la Edad Media. En cambio, la universidad latinoamericana pretendió expresar la emergencia de la nación y la modernidad en un contexto de profunda debilidad tanto de los Estados como de la sociedad en su conjunto. Aún en las primeras décadas de este siglo en nuestra región predominarán las relaciones de fuerza frente a la posibilidad de establecer reglas del juego políticas más o menos duraderas. La economía

básicamente agro y mineroexportadora dejará su marca y su sello en el desequilibrio existente entre formación profesional y producción de conocimiento que caracteriza a la universidad latinoamericana.

La Reforma y los jóvenes que la protagonizaron no podrán modificar esta situación estructural, no se realizará la “idea de universidad científica” que fundamenta teóricamente las pretensiones de autonomía. Estas cuestiones fueron comprendidas por los prohombres de la Reforma de Córdoba del 18 cuando señalaban, como lo hace especialmente Julio V. González, que la autonomía de las casas de estudio es una prerrogativa de la ciencia y la cultura (González, 1945). Son estas actividades humanas y la libertad que requiere lo que autoriza la independencia. En este contexto podríamos decir que el cogobierno y la democratización de la universidad fueron concebidos en el marco de un sistema de legitimidades fundadas en la idea de “comunidad de sabios”, de la que la universidad profesionalista de hoy está, por cierto, muy lejos. En la Argentina esta será moldeada, básicamente, por las aspiraciones sociales de los sectores medios, en general inmigrantes, cuya orientación hacia los estudios era y es, primordialmente, tradicionalista en el sentido de la valoración de las profesiones liberales frente a los estudios de carácter científico.

La Reforma de Córdoba, impulsada por jóvenes que abrevarán del impulso moral de la revolución rusa y mexicana, y su rechazo a la generación comprometida con la Gran Guerra, fue posiblemente el primer intento y último de reforma endógena, es decir, nacida del plexo de intereses locales. Las dos siguientes serán exógenas y tendrán como modelo académico el norteamericano. Dos fueron los pilares de este movimiento nacido en la mediterránea y tradicionalista ciudad de Córdoba: la autonomía de las casas de estudio y el cogobierno estudiantil. Se reclamaba

democratización frente al manejo de las viejas camarillas académicas, y atención a las demandas sociales de los trabajadores organizados, pues el reclamo central quiso ser la democratización de la universidad y, también, el de la sociedad. En cambio la idea de universidad científica parecía más bien un subproducto de la búsqueda de transparencia y secularización de la vida social y académica, incidida por el pensamiento de la Ilustración que demanda por laboratorios y creación de nuevo conocimiento.

Décadas más tarde los intelectuales reformistas observaban que la reforma había democratizado los claustros pero no había modificado el perfil de una universidad que atendía prioritariamente los reclamos de movilidad social de los sectores emergentes dentro de un modelo productivo poco diversificado y básicamente dependiente, contradictorio con la diversificación y el desarrollo científico de la educación superior. La universidad argentina, azotada luego por dictaduras militares culturalmente integristas, será así fundamentalmente “fábrica de títulos” o “fábrica de tomar exámenes”.

Curiosamente esta universidad será primero una universidad politizada, y posteriormente además estará partidizada –durante las últimas décadas– en torno a los intereses de los partidos políticos. Si bien se ha manifestado aquí también la crisis de representación política, el movimiento estudiantil ha tenido una fuerte tradición de participación, al mismo tiempo que, con el retorno de la democracia en 1983, constituye un actor importante en el gobierno de las universidades. Sin embargo, se puede decir que es un actor fundamentalmente democratizador en el campo de los aspectos que hacen al gobierno y los reclamos estudiantiles en detrimento de aquellos referidos a la reforma académica, los planes de estudio, el desarrollo científico, la actualización pedagógica o la reforma institucional. Si el primer término de la

ecuación es fuerte y denso, el segundo es precario y difuso: poco interesan el perfil de la universidad, los nuevos métodos pedagógicos o los modelos de gestión, la configuración y orientación disciplinarias o el perfil académico de la universidad. Lo coyuntural predomina al mismo tiempo que el futuro del sistema no es objeto de discusión o reflexión.

En el caso del movimiento de la Reforma, como actor fundamentalmente estudiantil en Argentina, se podría afirmar que fue y es moderno en lo que hace a la democratización de las casas de estudio, en los aspectos políticos de representación, pero no en lo académico, pedagógico, organizacional o científico. Por otro lado, crecientemente a partir de los sesenta la demanda de democratización se asimiló a las demandas de democratización y representación propias del campo político subsumiendo la lógica de lo meritocrático-académico en el universo valorativo de lo democrático-político. Cuestión que en la Argentina se expresará como un ejemplo más de la falta de autonomía relativa de los distintos espacios funcionales de la sociedad y su subordinación fundamental a la lógica del campo político. Cuestión que alude a la debilidad institucional argentina y a la falta de autonomía relativa de los distintos espacios funcionales de la sociedad. Señala al respecto Carlos Waisman:

Es necesario replantear el tema de la autonomía universitaria: la universidad, para cumplir eficazmente con sus funciones básicas (educación general, formación profesional e investigación), requiere autonomía no solo respecto al gobierno o a la Iglesia, como lo planteaba la Reforma, sino también con respecto a los partidos y el campo político [...] los objetivos, la selección de medios, y la evaluación de los resultados de la acción individual y colectiva varían entre áreas

institucionales de la sociedad. Los agentes sociales que actúan en contextos tales como un tribunal, una empresa, una iglesia, o un partido político se plantean objetivos distintos en cada caso, y estas organizaciones funcionan mejor cuando sus actores eligen medios y evalúan su actividad sobre la base de los criterios más relevantes en cada una de ellas. (Waisman, 1999)

Por otro lado Osvaldo Iazzetta observa la necesidad de sostener la universalidad y el carácter público de los mecanismos de decisión en el Estado y la universidad:

No nos mueve una intención antipolítica, no cabe la indignación moral ante la presencia de la política en la universidad, lo que intentamos poner sobre el tapete es la partidización de la gestión universitaria, –en especial la confusión entre lo público y lo privado que ella trae aparejada y el predominio de esa lógica sobre aquellas que son propias de un ámbito académico–, dicha partidización erosiona la dimensión pública de la universidad tanto como la politización del Estado lo hace en este último. (Iazzetta, 1999)

La universidad latinoamericana ha sido y es aún una universidad profesionalista a la vez que crecientemente politizada, y en el caso de la Argentina partidizada, en la medida en que ha perdido la capacidad de mediar, de traducir lo social, lo corporativo-profesional, lo económico y político en energía institucional propia, en actividad de diferenciación y creación de sinergias diferenciadas, de construir bordes, márgenes y, a la vez, articulaciones con el entorno. En este sentido la universidad argentina, y posiblemente también la universidad latinoamericana, es una

universidad atravesada, cuando no penetrada y por lo tanto institucionalmente débil, sujeta a la falta de diferenciación de los campos social, económico y político, lo cual dificulta la construcción de una hegemonía académica que procese su propia conflictividad. No se trata de una universidad comprometida, se trata más bien de una universidad cautiva, atada al devenir del campo político partidario. El movimiento estudiantil y una concepción deformada de la Reforma del 18 han sido, aunque no en soledad, un fuerte articulador de este proceso histórico.

### **La confluencia de múltiples utopías y futuros en los sesenta: planificación, reforma y revolución**

A partir de los cincuenta la universidad latinoamericana comienza a alejarse rápidamente del denominado modelo de universidad de las élites. Los magros índices de participación del grupo de edad (entre 18 y 24 años) comienzan a expandirse. Crecimiento y diversificación del número de instituciones, emergencia del sector privado, feminización de la matrícula, desarrollo creciente de la profesión académica, fortalecimiento de la investigación e intentos de reforma del modelo académico tradicional sobre la base del modelo de los Estados Unidos promocionados por la USAID, la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller, etc. constituyen las tendencias del período.

Asimismo, a partir de los cincuenta, el proceso de sustitución de importaciones, el desarrollo industrial en los países de mayor tamaño, dio lugar a la creciente urbanización y emergencia de sectores medios para los cuales la universidad comenzó no solo a convertirse en un instrumento de movilidad social, sino también en un medio de acceder a la moderna ciudadanía cuyo desarrollo estaba ligado también a nuevas formas y movimientos culturales



de lo que comenzó a llamarse cultura de masas y en la que los medios de difusión jugaron un papel fundamental.

La universidad comenzaba a vivir una tensión entre cultura de élite y cultura popular que está fuertemente presente hoy como una de las tensiones que determina la crisis de esta institución. La nueva juventud urbana se transforma en un estrato discernible que comienza a construir nuevas formas de representación, identidad y ciudadanía. El cine, la música y también la televisión contribuían a dar identidad a este estilo juvenil que se superpondrá en la región con la creciente politización y radicalización de estos estratos. Período complejo en el que se combinan, de manera confusa y dinámica, desarrollo, modernización y radicalización política.

Al mismo tiempo, el compromiso con los pobres de la Iglesia católica y la revolución cubana motorizarán utopías que se entrecruzarán con la Alianza para el Progreso y el desarrollismo que predominaba en la región. La seguridad en la existencia de un futuro sujeto a la ingeniería burocrática y un conocimiento no sujeto a negociación, era común a las distintas perspectivas. Múltiples destinos y futuros parecían abrirse: solo las parteras de esos nuevos horizontes parecían ser distintas, pero política y cultura de masas serán, en este período, dos dimensiones que mediarán la capacidad socializadora de la institución universitaria. Los cincuenta y sesenta combinan también, de manera compleja y multifacética, los ideales de la modernidad, el optimismo de la Ilustración y la técnica social encarnadas en el Estado planificador que se entrecruzan, a la vez, con los proyectos de industrialización y los supuestos de una sociedad que parecía imaginarse cada vez más integrada social y económicamente.

Las utopías parecían recorrer varios senderos, desde aquellos del desarrollismo y la teoría de los recursos y el capital humano

en el campo educativo, hasta las alternativas menos oficiales que anunciaban la liberación de las energías sociales a través de la pedagogía, la desescolarización y, más allá en la política, y en sus formas más duras, la lucha armada. El ideal de justicia, y la posibilidad de una sociedad inclusiva e integrada parecían relativamente hegemónicos entre los distintos sectores y proyectos que se debatían en el escenario político social.

Esta fue una época de activismo fuerte en el que el movimiento estudiantil se orientó por diversos y múltiples senderos, combinando los reclamos corporativos con reclamos políticos globales, de los cuales abrevaba sentido: la defensa gremial, la rebelión y la transformación social se mezclaban y confundían. Este ciclo, que es mundial, comienza a cerrarse con “el Mayo del 68”, que mucho debía a la antipsiquiatría y a la revolución cultural china, y en el que confluyen a nivel mundial numerosos movimientos que tienen como epicentro a los estudiantes. Parecería haber sido la consagración, simbiosis y articulación de todos los cuestionamientos: desde el modelo de desarrollo industrial a la de un orden subjetivo que se había cristalizado en la modernidad. Vale la pena citar un párrafo de Martín Hopenhayn que liga aquel momento con nuestras preocupaciones de hoy:

La revuelta del mayo francés fue, tal vez, la máxima expresión –y la última– de politización de la voluntad de ruptura con la cual todavía podemos identificarnos, aunque solo sea parcialmente y como reflejo de lo irrecuperable. La universidad salió a la calle, enfrentó a la policía, puso en jaque al gobierno, obreros y empleados, explotados y reprimidos se plegaron expectantes al teatro vivo de la calle. La juventud hizo de su identidad generacional el lugar de una batalla por el poder, y no solo una confrontación con los maestros en el

aula o con los padres en el living de la casa. La política fue claramente rebasada por la voluntad utópica, y esta forzó a la política a ampliar sus escenarios de confrontación. (Hopenhayn, 1994)

Como juego, el poder y su negación, la experiencia del mayo francés se expresará también en distintos países europeos y, por cierto, de manera diversa. En Alemania dejará marcas y señales para la historia: por un lado, el activismo de la Bader Meinhoff; por el otro, “los verdes” y la propuesta de una nueva cultura política y una nueva moral. En los Estados Unidos el movimiento nacido en Berkeley en el 67 se extenderá a lo largo de todo el país, tendrá su Woodstock musical, se hará fuerte en las universidades privadas de élite, y al igual que el movimiento europeo dará lugar a reformas que tendrán que ver con la democratización de la gestión y el gobierno de las instituciones e incidirán en el desarrollo de nuevas áreas disciplinarias como los estudios multiculturales, así como en una representación más equitativa de las minorías, lo que para defensores del canon clásico, como Allan Bloom, será el inicio de la decadencia de la universidad norteamericana. En nuestra región, los sesenta significarán un ascenso de la presencia e incidencia estudiantil. Esta será en muchos casos un parteaguas histórico pues, de la posible elección por parte del Estado entre represión, cooptación y negociación tendió a prevalecer, ya en los setenta, la represión, sobre todo en aquellos países como los del Cono Sur en los que la presencia estudiantil coincidió con una fuerte conflictividad social que será motivo de la posterior intervención militar. En la Argentina el movimiento estudiantil, que ya comenzaba a ligarse directa o indirectamente a las distintas formas de la lucha armada, se convierte desde el inicio del

golpe militar de 1966 en el epicentro de la resistencia sobre todo en la ciudad de Córdoba.

El delgado hilo de resistencia que recorre la muerte de un estudiante en Rosario y en Córdoba finaliza asestando con el Cordobazo en 1969 un golpe mortal al régimen militar del que no podrá ya recuperarse. Las multitudinarias manifestaciones conjuntas entre estudiantes y trabajadores industriales, en la ahora industrializada ciudad, reeditaban un capítulo moderno de las viejas luchas, en la que los obreros lo eran ahora de grandes industrias automotrices y los estudiantes pertenecían mayoritariamente a los sectores medios. Sin embargo, todo este proceso que termina con un nuevo golpe, aún más represivo durante el año 1976, tuvo como un actor más a los estudiantes. En muchos casos fueron solo detonantes o catalizadores de situaciones sociales que no habían encontrado su forma de expresión, pero sin duda el protagonista fue la juventud, enrolada o no en los grupos armados. Este movimiento fue sobre todo un movimiento de la juventud, dentro del cual los estudiantes constituían algo así como el fermento intelectual, su sistema nervioso, una caja de resonancia que pretendía negar su condición estudiantil al mismo tiempo que la universidad entregaba su sustantividad para convertirse en instrumento de liberación. Con relación al vínculo entre estudiantes y reforma, cabe señalar que si bien el espíritu de la militancia política y estudiantil estaba imbuido por concepciones educativas y pedagógicas alternativas, especialmente la pedagogía de la liberación de Paulo Freire, no se planteaba estrictamente una reforma de la universidad. La universidad se había convertido en un instrumento, en un momento de algo más grande y digno: debía dejar de ser una isla para disolverse en el pueblo. Sin embargo, el activismo estudiantil tendrá sus frutos en materia de política universitaria: será un efecto no querido.

El régimen desarrollará una política que fue en gran medida también una estrategia de contrainsurgencia y modernización educativa. El resultado inmediato fue la creación de 15 universidades de provincia en lo que fue el segundo gran movimiento de creación de instituciones de educación superior en la Argentina. El diseño de políticas y la modernización universitaria fueron, como sucedió en otros lugares y espacios, también políticas para la juventud: la relación entre educación y control social se combinaban con la planificación y el desarrollo de reformas universitarias por parte del gobierno militar que se había iniciado en 1966 y habría de caer en 1973. En Brasil el golpe militar del 64 se concentró en la persecución del movimiento estudiantil organizado en la Unión Nacional de Estudiantes, pero el desarrollo de la conflictividad militar y el desarrollismo modernizante de los militares les permitió combinar formas duras y blandas de represión, así como distintas maneras de cooptación de amplios sectores universitarios dispuestos a transitar la modernización de la universidad brasileña bajo condiciones de encapsulamiento político.

A diferencia de lo que sucedió en la Argentina durante el régimen militar que va de 1966 a 1973 y el segundo posterior a 1976, la universidad brasileña moderna, tal como la conocemos hoy, fue producto de una alianza desarrollista entre militares y sectores académicos que posibilitó la modernización y expansión impresionante del sistema. En la Argentina se fracturará probablemente para siempre la posibilidad de construir puentes con un pasado educativo que, a pesar de los golpes recibidos hasta entonces, era portador aún de cierta fortaleza institucional y académica. Chile, cuya tradición reformista había sido siempre precaria, se incluye en esta tradición universitaria a fines de los sesenta.

Este proceso culmina con el derrocamiento y muerte de Salvador Allende.

La importancia otorgada a los movimientos estudiantiles hizo que tanto en el caso chileno como en el brasileño –y también en el Uruguay– los gobiernos militares trataran de organizar movimientos afines a sus políticas, tarea en la que fracasaron. Si bien Salvador Allende, durante su visita a la Universidad de Guadalajara durante 1971, había señalado el peligro de transformar a la universidad en un instrumento político, la intensidad de los enfrentamientos en su país hacía de la universidad un actor central de la arena política. El temor a que la universidad fuera devorada por la conflictividad social aparecía como una cuestión que preocupaba a muchos. Por entonces, Henrique González Casanova, un año antes de Tlatelolco, señalaba:

por tanto, la política de profesores y estudiantes, en el orden intrauniversitario, deberá ser, sobre todo, de índole académica, destinada a mejorar la actividad estrictamente universitaria a partir del correcto ejercicio de los derechos de autonomía y libertad de cátedra. (González Casanova, 1972)

El autor planteaba entonces la grave cuestión de “cómo deslindar correctamente” la “política-política” de la política universitaria para “no contradecir los principios en que se basa la universidad” (González Casanova, 1972). La masacre de Tlatelolco en el 68 marcará sin duda un hito en la historia política de México. Como en Argentina, Brasil y Chile, el diseño de la política de reforma y modernización universitaria oficial de los siguientes años estará teñido por la necesidad de control de los movimientos estudiantiles. Los setenta cierran así un período de intenso activismo estudiantil, en el que varían las formas de organización, así como

la combinación entre reclamos corporativos y políticos y las respuestas más o menos negociadas o violentas por parte de los gobiernos. Constituyó de esta forma un período de intenso protagonismo estudiantil, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de la intensidad de las luchas y las disyuntivas ideológicas. El plano de lo político, lo social y lo educativo se entrecruzaban con una intensidad que hoy parece difícil comprender. Sin embargo, fue también una época de intensas reformas educativas y universitarias en particular. Fue un período también de crecimiento espectacular de la matrícula y de las instituciones, así como de reformas universitarias que fueron tanto propuestas de reforma como también estrategias de control de los sectores jóvenes de la sociedad. Control social de la juventud y modernización del sistema universitario han sido dos problemas que muchas veces se alimentaron mutuamente. Pero además, para muchos, la universidad para constituirse en un actor fundamental del cambio debía liberarse de sus ataduras burguesas que la ceñían contradictoriamente. El papel de la universidad podía ser así leído desde distintas perspectivas. El conocido pensador uruguayo Carlos Rama señalaba:

Como en todos los países del mundo y en la historia, los centros universitarios son siempre ideológicamente más adelantados que la sociedad global nacional. Así sucedió en la Edad Media burguesa europea, así sucede en los EUA o Europa contemporánea, y América Latina no es una excepción a esa realidad. También es exacto que la concentración de un número elevado de jóvenes y de intelectuales comprometidos hacen de las universidades latinoamericanas tradicionales centros de resistencia antidictatoriales, antifascistas, ricos en actitudes de mentalidad progresista y renovadora. También

es cierto que en la hora actual no son justamente las universidades los centros vitales de la Segunda Revolución Independiente Latinoamericana y que en los países que venimos considerando sería falso creerles los motores de los grandes cambios históricos. Nuestra tesis es que en la actual fase histórica, en que ciertos países están ingresando al socialismo, las universidades recobran o refuerzan, sus originales características burguesas, y se hacen incluso baluartes del pasado. Así sucedió en Cuba, se apreció en Chile en 1970-1973 y en cierto sentido en Argentina y Uruguay. (Rama, 1973)

Finalmente, la universidad y los movimientos estudiantiles no pudieron anunciar y realizar el futuro, muchos sueños y utopías, válidas o no, quedaron en el camino, en una etapa histórica marcada por la generalización de regímenes militares cuyo principal modo de relación con el movimiento estudiantil fue la represión.

### **El movimiento estudiantil a fines de los setenta: ¿sobrevivirá el movimiento estudiantil en América Latina?**

Hacia mediados de la década de los setenta, se produce un descenso evidente de la movilización estudiantil y de su visibilidad. Durante esta época el centro e intensidad de la participación estudiantil, como lucha política más que gremial, se traslada a América Central: Nicaragua y El Salvador serán escenarios en los cuales la lucha armada y los estudiantes establecen vinculaciones estrechas que arrastrarán a las universidades al centro de la escena política.

En los ochenta se observa así un nuevo escenario, al mismo tiempo que se tratan de interpretar las nuevas tendencias. José Joaquín Brunner y José Agustín Silva Michelena no solo



plantean que a partir de los setenta el movimiento estudiantil ha declinado, sino que habrá de modificar en el futuro sus estilos de participación y organización. En primer lugar, se trataría de un problema de identidad que afectaría al conjunto de los estudiantes. Como producto de la multiplicación de instituciones así como de la división entre público y privado, la identidad tendería a procesarse de diferente manera, comienza a predominar ahora la heterogeneidad: emergerían “los movimientos estudiantiles” que podríamos interpretar como la sustitución de un sujeto universitario encarnado en los estudiantes, y la emergencia de actores que entran y salen de la escena en escenarios institucionales diversos. Además, los estudiantes han diversificado su origen social, el crecimiento de la participación en la educación superior ha incorporado nuevos grupos sociales rompiendo con la relativa homogeneidad de clase existente anteriormente.

Se señala también que las nuevas formas de gestión institucional, más complejas y burocráticas respecto del pasado, incluyen ahora a un estrato de expertos y administradores lo cual habría obturado el factor ético-idealista que suponía la participación de los estudiantes en el gobierno de las instituciones. Habría aquí una tensión entre el carácter expresivo de la participación en las instituciones y el carácter racional-burocrático que las organizaciones, ahora cada vez más complejas, comienzan a requerir en su sistema de toma de decisiones. Así:

- En la universidad tradicional los profesores constituían un actor secundario: ahora el surgimiento y desarrollo de la profesión académica tenderían a poner límites al papel de los estudiantes.

- El papel del movimiento estudiantil en el proceso de cambio sociopolítico también habría sufrido alteraciones de importancia, no solo por el reflujo del activismo, sino porque se señala que los estudiantes orientan su participación ya sea hacia aspectos específicos de la actividad académica o institucional o, al contrario, se incorporan orgánicamente a los partidos o a los movimientos revolucionarios, perdiendo en buena medida su identidad estudiantil básica. Se habría roto aquí también, además de una posible continuidad con el pasado, la continuidad entre lo gremial y lo político, dentro de una perspectiva que supone una diferenciación de las esferas de la acción colectiva y, consecuentemente, una creciente racionalización y democratización de las prácticas sociales.

Sin duda que factores vinculados al desarrollo del Sistema de Educación Superior pueden ser elementos que expliquen el actual reflujo, afirmación que en realidad habría que morigerar teniendo en cuenta que la comparación tiene un referente del nivel e incidencia política de 1968, momento y coyuntura, resultado de acumulaciones históricas en el campo de la cultura, el desarrollo institucional y la economía que se habían desarrollado en el largo plazo. En realidad existen aún más factores que se podrían colocar hoy como importantes para la comprensión de una nueva condición estudiantil. En primer lugar, todos aquellos que hacen al actual *status* de la juventud y los medios de comunicación, sobre todo el creciente papel que juegan los medios como factor de socialización y construcción de una cultura urbana de masas. Otro factor no menor, que en realidad contiene el fenómeno de la diversificación y creciente heterogeneidad del sistema, es el de la pérdida de centralidad de la universidad así como el consecuente deterioro de su legitimidad y hegemonía.

Con relación a la crisis de la educación básica y media se habla de disolución de la institución educativa tradicional, erosionada desde dentro por la masividad, y desde fuera por el rol de los medios de comunicación, la crisis de la familia y las nuevas formas de socialización tribal. Podríamos preguntarnos, ¿cómo inciden estos factores en la universidad o cómo inciden en los nuevos sectores de jóvenes en su condición de estudiantes? ¿Cómo se articulan, entrelazan, entran en tensión las actuales culturas juveniles con la cultura institucional? ¿Cuál es la relación entre alta cultura y cultura de masas?

La crisis de la institución educativa y la crisis de la universidad no pueden dejar de incidir en la relación que los jóvenes establecen con la institución. De Sousa Santos observa que la universidad sufre una crisis de legitimidad y hegemonía al mismo tiempo que una crisis organizacional. Se refiere fundamentalmente a la crisis del paradigma epistemológico tradicional, la emergencia de nuevos modos de hacer ciencia, de nuevos *locus* de producción científica y la existencia de múltiples y contradictorias demandas: desde la sociedad y el Estado, del mercado de trabajo, la cultura juvenil, etc. La universidad sobredemandada no parecería poder sobrevivir sobre la base de decisiones racionales y estratégicamente fundadas, solo la “dispersión de conflictos” y la acción adaptativa parecerían ser los recursos a la mano (De Sousa Santos, 1995). Lo anterior incide de múltiples maneras sobre el vínculo que los jóvenes como estudiantes establecen con la universidad: ¿qué tipo de contrato se elabora hoy entre los estudiantes –básicamente integrados a una cultura juvenil– y la institución?

Hoy, la universidad latinoamericana ya diversificada, heterogénea, cuando no fragmentada, pretende ser inducida desde arriba a conformarse sobre la base de la competencia, en una suerte

de mercado que no es dinamizado desde las potencialidades asociativas de la sociedad civil, sino desde un Estado que trata de descargar funciones de responsabilidad para recuperarlas como control: descentralización y evaluación constituyen más que una búsqueda sustantiva de mejoramiento, un medio de reconstruir la legitimidad perdida como producto de las críticas realizadas al Estado desde el neoliberalismo. Entonces: ¿cuáles son los potenciales efectos que se desprenden de las actuales reformas con relación a la emergencia o no de colectivos estudiantiles? ¿Qué vínculos se establecen entre la nueva cultura juvenil, la cultura urbana popular y la cultura institucional en crisis? Finalmente cabe preguntarse si lo gremial y lo político expresado por la institución universitaria y los partidos políticos expresan formas de representación legítimas para los jóvenes estudiantes de hoy, en un contexto en el que se difumina la idea de futuro, la dualización se ha convertido en parte de la naturaleza social y la crisis de representatividad de los partidos políticos recorre la región.

### **En el mundo “amplio y ajeno” los estudiantes existen y son protagonistas de acontecimientos políticos fundamentales**

Los movimientos universitarios existen en la región a pesar de su diferente carácter, sentido y dirección, tanto en Argentina, México, Perú y Chile como en Bolivia y en el resto de América Latina. Contradiendo las opiniones reseñadas en el punto anterior, en 1998, Philip Altbach creía observar un renacer del movimiento estudiantil que tenía como ejes de tensión las malas condiciones del presupuesto, la expansión de la matrícula universitaria y la situación política. Consideraba que existían en Europa condiciones parecidas a las de los sesenta, en dos cuestiones fundamentales: expansión creciente y falta de presupuesto (Altbach, 1998). A pesar

de que evidentemente estas dimensiones no alcanzan para pretender prever la emergencia de un movimiento social o estudiantil, el autor observaba su emergencia en tres continentes.

El caso de Indonesia remite a un movimiento político, orientado inicialmente a denunciar la corrupción del régimen de Sukarno así como la crisis social que finalmente terminará cuestionando al mismo régimen a mediados de los noventa. En agosto de 1996 miles de estudiantes surcoreanos manifestaron, al mismo tiempo que trataban de marchar hacia la zona desmilitarizada que media con Corea del Norte, para realizar un encuentro con estudiantes de ese país: el objetivo de los 10 mil estudiantes convocados por la organización estudiantil fue la reunificación de Corea. En un país de otro continente, en Nigeria, los estudiantes universitarios darán forma a un movimiento que encabeza la protesta contra la dictadura del General Abi Abacha y sus sucesores. La represión constituyó aquí el medio de mantener provisoriamente las cosas bajo control. Otro tanto sucedió en Birmania donde numerosos estudiantes fueron asesinados, de acuerdo con el modelo de represión dura de Tiananmen logrando, por lo menos en el corto plazo, controlar la situación. En todos estos casos los objetivos fueron básicamente políticos y estuvieron ligados a la democratización de sus sociedades en el contexto de regímenes represivos.

Otros objetivos, con predominio de lo gremial, parecen tener los movimientos de estudiantes europeos en los que prevalece una inquietud más ligada a su vida estudiantil y laboral. En Alemania, a fines de 1997, los estudiantes realizaron movilizaciones masivas en ciudades como Frankfurt y Berlín en protesta por la situación de deterioro de las universidades alemanas como consecuencia de la falta de presupuesto.

En Francia, los estudiantes tomaron las calles durante los últimos años para protestar contra las reformas educativas que

pretendían incorporar nuevas formas de financiamiento estudiantil. Al mismo tiempo, en la Inglaterra del laborista Tony Blair la imposición de aranceles solo generó respuestas modestas por parte de las organizaciones estudiantiles británicas.

En el Medio Oriente, en Irán, los estudiantes universitarios intentaron en 1998 derrocar al gobierno, pero fallaron en su intento cuando los sectores conservadores del mismo organizaron contramanifestaciones orientadas a debilitar el movimiento modernizador, en un país en el que el protagonismo estudiantil ha sido tradicionalmente fuerte. No hay que olvidar el papel que los estudiantes tuvieron en la caída del Sha cuando ocuparon la embajada de Estados Unidos. Las movilizaciones alentadas por la consigna de “libertad o muerte y abajo los dictadores” desataron la represión, pero también el conflicto expresaba las crecientes tensiones entre el presidente Khatami y el ayatollah Khamenei, entre reformadores y conservadores. En abril de 1989 Hu Yaobang, un exlíder comunista chino, muere. Entonces miles de estudiantes se concentraron en diferentes ciudades de la República Popular demandando reformas democráticas. Una de las manifestaciones más grandes se realizó en la plaza de Tiananmen. En la medida que entre los jóvenes crecía la agitación se complicaba la difícil relación entre reformistas y antirreformistas dentro del Partido Comunista Chino. El problema era si el ejército Popular de Liberación Chino debía ser enviado a reprimir a los estudiantes. El 3 de abril se optó por la represión, como producto de la cual murieron casi tres mil estudiantes. La paradójicamente llamada Puerta de la Paz Eterna, tradicional lugar de concentración de estudiantes, se transformó en un símbolo para aquellos que deseaban abrir el camino a la democratización de la República Popular China. En casi todos los casos los estudiantes constituyeron en los países periféricos un elemento que contribuyó a

poner en la agenda la necesidad de democratizar la sociedad. Estos movimientos, al igual que los de carácter más gremial como los europeos, no tienen capacidad de sostenerse en el tiempo, salen rápidamente de la escena política siendo reemplazados por otras fuerzas sociales y políticas, sobre todo en los países menos desarrollados.

Sin embargo, poco podríamos prever respecto de lo que pueda suceder en el futuro en las distintas regiones. La frontera que separa lo gremial de lo político es siempre tenue y al mismo tiempo el movimiento estudiantil es en general imprevisible, en un contexto en que la universidad funciona como caja de resonancia, cuya capacidad de amplificar los problemas sociales no es siempre fácil de comprender y menos de prever, aunque el papel del régimen político constituya una variable de importancia central a considerar cuando se realizan estos análisis.

Durante los últimos años, el activismo estudiantil latinoamericano tuvo como epicentro la Argentina, Chile, Perú y México. En todos ellos la actividad impactó, aunque de distinta manera, a la opinión pública nacional aun cuando –salvo el caso de Perú–, se trató de movimientos básicamente reivindicativos. En el Perú las manifestaciones contra el régimen de Fujimori y el retorno a la democracia impulsaron el reclamo, cada vez más organizado sobre una base nacional de miles de estudiantes en Arequipa, Cuzco, Jaén y otras ciudades. El reclamo se dirigía, fundamentalmente, a la restitución del Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la generación de trabajo, y el cese de la intervención en las universidades. A fines de la década pasada se desarrollaron con desigual intensidad en Chile manifestaciones contra la forma en que se distribuye el crédito educativo. En México se trató de la ocupación de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo detonante fue inicialmente la problemática

del arancel. El conflicto en esta universidad duró casi un año, y expresó de manera posiblemente paradigmática la articulación entre la cultura juvenil, la movilización política de la sociedad y la debilidad de la institución, en este caso urbana y masiva. A lo anterior se sumó el papel que tuvieron en el conflicto los partidos políticos, para los cuales el control de la universidad más grande de México y América Latina constituía un componente de su agenda política. Curiosamente, el impacto del acontecimiento, a todas luces de importancia para América Latina, ha sido débil, por lo menos en la Argentina en la cual la presencia del conflicto en los medios o la discusión universitaria ha sido casi irrelevante. De todos modos llama la atención la escasa repercusión que un conflicto de tal magnitud tuvo en la región e incluso en el sistema universitario mexicano.

En Argentina, la Federación Universitaria Argentina [FUA], una tradicional y poderosa organización estudiantil creada en la época de la Reforma, pudo resistir en 1998 junto a los maestros de primaria y secundaria (con fuerte apoyo de la opinión pública) el recorte que el Ejecutivo pretendía hacer al presupuesto educativo. En la actualidad se abren, sin embargo, nuevas perspectivas para el movimiento estudiantil. La pérdida de hegemonía de la Franja Morada, brazo estudiantil del Partido Radical en el conjunto del movimiento, ha dejado el camino abierto a los grupos de izquierda ligados a pequeños partidos de esta tendencia y a la creciente presencia de agrupaciones independientes (que plantean el rechazo a la intervención de los partidos en la universidad, una cultura menos instrumental y más expresiva, un mayor compromiso ético así como un mayor interés por la institución y sus problemas), que como corriente significativa, que tiene su origen en 1995, ha reforzado su protagonismo por la sintonía que este tipo de reivindicación independiente –que rechaza



el sometimiento a los partidos políticos— tiene con la movilización de la sociedad civil, en contra de la política de los partidos tradicionales.

### **A modo de reflexiones finales**

La reflexión final debería hacerse en el marco de los grandes cambios que se han vivido en América Latina y el mundo. Si tomamos como horizonte el espíritu del mayo francés del 68, que recorrió el mundo entrelazando en un vago imaginario global situaciones y acontecimientos arraigados en circunstancias profundamente distintas: ¿puede pensarse, como hace Altbach, que estamos frente a la posibilidad de una nueva gesta estudiantil en el ámbito internacional? ¿O pensar, como lo hacen otros autores latinoamericanos, que en el futuro tendremos movimientos pero no un movimiento convergente dada la mayor complejidad de los sistemas universitarios regionales? Creo que sería apresurado manifestarse sobre la cuestión. Se podría argumentar con pertinencia en uno u otro sentido. Pero la comparación con aquellos acontecimientos ha contribuido a minimizar todos los acontecimientos posteriores. La globalización y la impresionante expansión del nivel terciario en términos de instituciones y matrícula no se fecundaron para dar lugar a nada parecido.

Grandes son los cambios habidos en la universidad y en la identidad multiforme de la juventud así como en el contexto político y social. Veamos primero, y brevemente, lo referido a la universidad. Hoy se habla de una crisis de la universidad lo cual, finalmente, no es tampoco una novedad. Si bien esta crisis está también vinculada al crecimiento cuantitativo del sistema como lo estuvo en los sesenta, se da ahora en el contexto del fin del Estado de bienestar, la pérdida de la confianza en el progreso o el

cuestionamiento de la idea de progreso y previsibilidad, y el debilitamiento del supuesto de integración de la sociedad vinculado a la idea de razón. La dualidad y la exclusión creciente en nuestras sociedades así como todas las manifestaciones vinculadas a esta situación, no parecen ser pasajeras y han de incidir sin duda en la evolución de las instituciones y el comportamiento de los actores universitarios en el futuro.

Si bien muchas de estas cuestiones estaban presentes hacia fines de los sesenta, hoy se han acentuado, en un contexto en el que la problemática de los jóvenes más allá de su condición estudiantil adquiere creciente importancia. Eric Hobsbawm resalta en un libro reciente “la nueva autonomía de la juventud”, y señala:

La juventud ha dejado de ser una fase preparatoria de la vida para ser un estado en sí mismo, un estado ejemplar, que el mercado esencializó al mismo tiempo que sus modos de hacer y pensar, de construir la sexualidad y la subjetividad se universalizan. (Hobsbawm, 1995)

¿Qué tiene que ver el estudiante de hoy con aquel de los sesenta? Creo que el estudiante de hoy está fuertemente implicado en la cultura de los jóvenes al mismo tiempo que menos adherido a la cultura de la institución universitaria, pues la institución educativa en crisis ha perdido la capacidad de transformar normas y valores en subjetividad. Ha perdido su capacidad socializadora, de construir hegemonía y distancia con el entorno. Conjuntamente al debilitamiento de la universidad como espacio de conservación de la cultura de élite se fortalece la denominada cultura popular de masas, de la cual los sectores juveniles son la espina dorsal, “un estado ejemplar” para la sociedad.

¿Cómo afectan estos cambios a los estudiantes de nuestras universidades, y especialmente a las universidades más grandes o ligadas socialmente al espacio en el que las esperanzas de una vida mejor parecen desvanecerse? ¿Es posible hablar de “los estudiantes” a pesar de que la diversidad social de estos y la heterogeneidad institucional en la que se distribuyen jóvenes cuya cultura es ahora un factor de fuerte impronta identitaria común? Parecería que no, pero habría que indagar más profundamente al respecto.

Una gran diferencia con aquella época de los sesenta es la pérdida de la capacidad interpeladora de la política, también la dilución de aquellas múltiples utopías que apelaban a la razón, la creciente ruptura de los lazos sociales y la exclusión especialmente de los jóvenes sometidos a procesos de barbarización y tribalización urbana. Varias parecen ser las opciones de los jóvenes frente a la difuminación de las utopías sociales: ascetismo intramundano, hedonismo, mesianismos políticos, integristas confessionales, tecnologización de la vida, etc. Como señala Martín Hopenhayn

la identificación sin reservas a una utopía escatológica podrá operar como forma de inclusión en la exclusión. Ante la desesperanza y la falta de referentes de identificación colectiva, la insurgencia en los márgenes: márgenes de la sociedad, de la ley, de la democracia. (Hopenhayn, 1994)

Hoy la universidad de masas trabaja con los márgenes sociales y culturales, los incorpora y procesa en medio de su creciente incapacidad instituyente. La universidad, por lo menos la universidad pública latinoamericana, articula una doble crisis: la de su propio desencantamiento y la de los jóvenes. Es en esta franja de

encuentro entre sociedad y educación donde veremos seguramente elaborarse formas particulares de movilización que, salvo por la vía indirecta (por la vía de detonador de políticas de reforma educativa y control social) como señalábamos más arriba, como efecto no querido, podrá tener consecuencias sobre la reforma de la institución. De manera que la relación entre reforma y movimientos estudiantiles ha de recorrer caminos sinuosos, si es que queremos o pretendemos establecer relaciones entre ambos aspectos de la vida universitaria. Creo también que debido al debilitamiento de una cultura específicamente universitaria las movilizaciones estudiantiles expresarán menos una cultura estudiantil que la de una juventud en búsqueda de nuevos sentidos e identidades, para los cuales la condición de estudiante es una condición parcial de una identidad menos unitaria y más disponible a la experiencia.

Seguramente no deberíamos generalizar lo anteriormente observado, en cuanto a la relación entre institución y juventud, al conjunto de las instituciones del sistema; este se diferencia hoy precisamente por el tipo de contrato que establecen los jóvenes y las instituciones en una sociedad y un sistema cada vez más fragmentado. Una cosa parecería ser cierta para la educación en general y también para la universidad en particular: la mirada vertical adherida a la idea de aparato de Estado con la que hemos reflexionado durante décadas no nos permite ya comprender la dinámica de las instituciones educativas. Creo que requerimos prestar atención a aquel horizonte en el que se entreteje, en la base de las instituciones, la lógica de estas con la dinámica compleja de lo social.

## Bibliografía

- Clark, Burton (1991). *El sistema de educación superior*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura-UAM.
- De Sousa Santos, Boaventura (1995). *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortez editora.
- González, Julio V. (1945). *La Universidad*. Buenos Aires: Claridad.
- González Casanova, Henrique (1972). La Universidad: presente y futuro. *Deslinde* (México: UNAM), (15).
- Hobsbawm, Eric (1995). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Grijalbo-Mondadori.
- Hopenhayn, Martín (1994). *Ni apocalípticos ni integrados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Iazzetta, Osvaldo (1999). *La recreación de la dimensión pública de la universidad*. [Mimeo].
- Levy, Daniel (1981). Latin American Student Politics: Beyond the 1960. *Canadian Journal of Political Science*, (14).
- Rama, Carlos (1973). Las universidades en la actual época de transición. *Deslinde* (México: UNAM), (32).
- Steger, Hans Albert (1974). *Las universidades en el desarrollo social de la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, Juan Carlos y Blumenthal, Hans (1986). *La juventud universitaria en América Latina*. Caracas: CRESALC/UNESCO/Ildis.
- Waisman, Carlos (1999). Entrevista. *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), (8).



## **El Estatuto Universitario: miradas del pasado y dilemas del presente**

### **Hacia una reflexión político-académica sobre el futuro de la Universidad de Buenos Aires\***

Más allá de la importancia trascendental de los acontecimientos recientes en la Universidad de Buenos Aires –la más grande de la Argentina–, tenemos que comprender la coyuntura en términos de la configuración universitaria actual. Trataré de hacer una reseña histórica, intentando de centrarme en la disputa o controversia entre lo profesional y lo académico, o entre profesión y ciencia. Pienso que esta cuestión tiene que ver con la historia más estructural de la Universidad y, de alguna manera, puede explicar desde lo estructural los acontecimientos recientes. Enfatizo esta cuestión pues considero que hablamos mucho de la universidad, hablamos mucho de la historia, hablamos mucho de la Reforma de 1918, pero es muy poco lo que se lee, lo que se trabaja y se sabe, desde el punto de vista de los actores universitarios, sobre la historia concreta de nuestras instituciones. Lo señalado no es solamente un problema de actitud o voluntad de los actores, sino que el olvido de la historia tiene que ver con el período

---

\* Intervención de Pedro Krotsch en la Mesa de Debate sobre el Estatuto Universitario; espacio de los asambleístas que apoyaron la candidatura del Dr. Alberto Kornbliht a rector de la Universidad de Buenos Aires [UBA], realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA el 24 de mayo de 2006.

que se extiende entre 1966 y 1983. Hay una ruptura, un quiebre en ese período vinculado al control e intervención de las universidades, que evidentemente dificulta transportarse a lo largo del tiempo de la Universidad, ya sea por la dificultad de acceder a la historia concreta como por la incidencia que tuvo el período sobre la continuidad histórica de los actores y sus saberes prácticos y académicos acerca de la institución. Más allá de las carencias historiográficas acerca de la institución y de las instituciones, podemos observar una falta de legados vinculados a las prácticas, a la transmisión generacional de experiencias.

Quiero señalar primero algunas cuestiones referidas a mi interés por la cuestión universitaria, por esta institución axial de la modernidad y vital para nuestra historia como nación. En realidad, mi interés por la universidad como objeto de estudio tiene que ver con preguntas que me hacía desde México relativas al porqué de la “decadencia” de la Argentina, tal como se podía percibir desde fuera del país. Supuse que, en principio, un elemento que parecería tener mucha incidencia, poco estudiada entonces, pero central en la historia argentina a partir de la década del treinta, podría ser el de la Iglesia, con el control y hegemonía cultural y moral que tuvo sobre la Argentina desde un talante antimoderno y antiilustrado basado en la persecución de todo lo que de alguna manera se vinculara al liberalismo o marxismo, en el cual, por cierto, el integrismo católico tuvo un papel fundamental. Las universidades, la cultura y la ciencia desde esta perspectiva político-cultural fueron durante décadas objeto de persecución y sospecha, como bien sabemos. Vinculado siempre a la inquietud por las instituciones, consideré luego que la universidad era un ámbito más vital e interesante de abordar como objeto de estudio, pero siempre desde esa pregunta inicial relacionada con la decadencia institucional, cultural y científica de



nuestro país. Cuestión que, desde el punto de vista comparado, incluso dentro del ámbito latinoamericano, es evidente si pensamos en la evolución en materia de ciencia y desarrollo universitario. De ahí el interés por la memoria, los actores, la historia y el futuro de la institución universitaria.

Entonces creo que es muy difícil poder entender los acontecimientos recientes en torno a la elección del rector, sin entrever o comprender las tendencias prevalecientes en la estructura o configuración de la universidad actual. ¿Cómo vincular el “acontecimiento” al devenir estructural relacionado a las disciplinas y los actores así como a la vinculación de la universidad con el ámbito de la sociedad civil y el de la política? De otra forma, me pregunto acerca de cómo vincular los acontecimientos recientes con las problemáticas estructurales que tienen que ver con la denominada “masificación”, el tamaño –único en el mundo– de la UBA, la relación con la ciudad-Estado, los partidos políticos, el mapa disciplinario, la relación con las orientaciones tradicionalistas de la demanda, ¿cómo utilizar el acontecimiento para iluminar los problemas de fondo?

En este sentido, la primera cuestión respecto de la historia que caracteriza a la universidad argentina es la poca relación que la universidad tuvo históricamente con el Estado. Curiosamente, para la Ley Avellaneda se decía: “hagan una ley cortita y que no moleste a nadie”; posteriormente, la impronta de la Reforma del 18 orientó a la universidad pública hacia un patrón muy autonomista, el que salvo los períodos militares en los que solo hubo control y represión no fue objeto de una dirección estratégica por parte del Estado nacional. Esto se ha modificado, evidentemente, con la promulgación de la Ley de Educación Superior en 1995, en la que prevalecen criterios más bien reguladores del conjunto de la educación superior, en gran medida orientados a

una pertinencia social considerada como mercado. Es necesario no olvidar la complejidad institucional del sistema actual referida por una parte a la masificación, pero por otra al número de universidades, casi cien, y la división pública-privada que introduce elementos nuevos en materia de competencia entre instituciones con la consiguiente pérdida de hegemonía de las universidades tradicionales.

Vuelvo ahora a la cuestión a la que me quiero ceñir y que me parece es idiosincrática de nuestra universidad, me refiero a su carácter profesionalista vinculado a la demanda de títulos. José Manuel Estrada, Vicente Fidel López y todos los que participaron de la Constitución del 73 de la provincia de Buenos Aires discutieron este tema, que tiene que ver con el papel del Estado, sobre todo, en cuanto a la expedición de títulos. Casi todos ellos enfatizaron la necesidad de desligar los títulos de la formación académica, con el objeto de fortalecer el carácter académico de la universidad. En la universidad tendría que prevalecer la actividad académica y los títulos tendrían que ser competencia del Estado, encargado de regular el ejercicio de las profesiones liberales. Los socialistas tenderán a comprometerse fundamentalmente con la postura academicista, mientras que los radicales siempre fueron más propensos a una articulación con las profesiones liberales. En este sentido, positivistas y krausistas tenían una posición distinta frente los temas de la democratización y el carácter científico o mesocrático de la universidad. Considero que, incluso en la Reforma del 18, la cuestión es ambigua en lo referente a la ciencia, ya que en ese momento estaba pensada como secularización y no necesariamente en términos de producción de conocimiento. De ahí se derivan básicamente dos interpretaciones, que son también tema de discusión, entre lo que podríamos llamar una perspectiva más ligada a la universidad con una visión

académica y aquella más ligada al enfoque de lo profesional y la movilidad social. La Universidad de La Plata es un ejemplo de reacción de los reformistas liberales, como Joaquín V. González, a este modelo de universidad profesionalista, ya prevaleciente en la Universidad de Buenos Aires en 1905. Cuando él funda La Plata, en 1905, observa: “Tenemos que crear una universidad que sea distinta a la Universidad de Buenos Aires que es una universidad básicamente dedicada a las profesiones liberales”, de manera que ya en ese entonces esta problemática estaba planteada como un problema de la universidad argentina, así como una caracterización de la UBA.

Esta problemática de creciente profesionalización de la universidad, a través del papel central de los títulos, se mantiene como problema académico-político de la dirigencia universitaria hasta los años sesenta: la universidad como “fábrica de títulos” o “máquina de tomar exámenes” son todas referencias a una disputa acerca del perfil, carácter y talante de la universidad argentina que también está vinculada a qué define a una universidad como democrática, si su carácter científico o el aspecto vinculado a la movilidad social. Toda esta discusión vuelve a darse a partir del 55. Posteriormente, el peronismo promovió una universidad –resumiendo muy brevemente– que combina algo así como escolasticismo por un lado y desarrollo tecnológico por el otro, sin aceptar lo que podría ser una cultura científica, de cierta manera, porque se contradecía con la alianza establecida con la Iglesia en torno al control de la Universidad. Cuando me refiero a lo tecnológico, me refiero al énfasis que el peronismo puso en el elemento instrumental de la ciencia frente a la ciencia como cultura, de ahí en gran medida el carácter ambiguo del papel de la ciencia durante el peronismo. Por un lado se crean los primeros organismos de ciencia y técnica, y de formación tecnológica, pero por

otro la universidad se mantiene fuera de este movimiento, salvo algunos casos como el de la Universidad de Tucumán.

No quiero plantear la cuestión ciencia-profesión como una cuestión dicotómica, pues nuestra universidad debe balancear estos aspectos, pero sí señalar que esta discusión o tensión caracterizó tanto a la controversia sobre lo que debe ser una universidad como al perfil de la universidad misma, que se fue desarrollando junto a sus actores, coaliciones y alianzas, que se disputaron y disputan el gobierno de las instituciones. Entre 1955 y 1966 prevalece lo que podría denominarse una “alianza virtuosa”, en el sentido que es una alianza que básicamente tiene por protagonistas a científicos, y a un movimiento estudiantil que también se orienta a romper con una universidad peronista que se consideraba como escolástica, al mismo tiempo que se visualiza como democrática en términos de apertura social. En ese momento, en la UBA, son protagonistas en gran medida la Facultad de Filosofía y Letras, la de Ciencias Exactas, donde se destacan Risieri Frondizi filósofo, Rolando García meteorólogo y un científico de nota que sucede a Risieri, Julio Olivera, un economista pero investigador fundamentalmente al igual que el humanista que le sucede, Hilario Fernández Long.

Lo que quería marcar es que esa alianza tiene un sentido, en el marco por definir de qué universidad se trata, pues la nueva universidad que se plantea tiene enemigos y contrincantes que son fuertes y que vienen de la matriz anterior de la universidad, así como de las élites hegemónicas. Recuerdo que el libro *La misión de la universidad*, de Risieri Frondizi, comienza señalando que gestionó una universidad que, por cada egresado de Ciencias Exactas, tenía 400 o 500 egresados de Derecho y agregaba que “estamos todavía en la universidad colonial”. Esta alianza virtuosa, con sus contradicciones, pero que también supuso

una convivencia entre humanistas y reformistas, se quiebra con el golpe del 66, con “La noche de los bastones largos”. De ahí en más, sin entrar en mayores detalles respecto del período 1973-1976, en el 83 emerge con una estructura que es predominantemente profesionalista, una alianza que ya no la llamaría virtuosa. La universidad del 83 tiene una matriz disciplinaria y de representaciones en términos de actores muy distinta a la que prevaleció en el 55 y, específicamente, respecto de la orientación de los actores que participan en el gobierno de la universidad.

El Estatuto Universitario, y esto tiene que ver con lo que se discute en este momento, fue restaurado en el 83, así como fue restaurado un ideal de universidad de los sesenta, pero cuyos intereses estructurales en relación con el mundo de las facultades, disciplinas y profesiones ya no era el mismo, y los actores y el sistema tampoco. La universidad democrática del 83 fue también la de la restauración del profesionalismo, independientemente de los esfuerzos que se hayan hecho en el campo científico, y también de la hegemonía de lo político-partidario. Creo que estas dos características son paradigmáticas de la universidad actual, y que emergen de las tinieblas. De manera que tenemos dos momentos distintos o dos modelos de universidad en los que prevalece el mismo Estatuto.

Es en este sentido que pienso que el problema de la universidad que queremos no depende tanto del Estatuto, cuanto de los actores que le dan vida. Se trata de qué representan los representantes y a quiénes representan, en términos de intereses y construcción de lógicas de poder y de Facultades y disciplinas hegemónicas, al decir del viejo Kant y también de Bourdieu. Con esto no quiero minimizar el problema de la regularización del claustro docente y todo lo vinculado a los *ad honorem*, al contrario, y que falsamente se atribuye a un problema del Estatuto. Pero

¿se trata de un problema del Estatuto o de los mecanismos e intereses perversos que impiden o se contradicen con la regularización de los docentes? ¿Se trata realmente de un problema de la Ley Universitaria o de la orientación de las disciplinas y sus lógicas de reproducción político-académica? ¿El problema está en las limitaciones del Estatuto o en los intereses que prevalecen en las Facultades y carreras? Habría que sincerar esta cuestión que hoy se maneja a la manera de las consignas. ¿Qué es lo que verdaderamente impide el Estatuto, para construir una universidad democrática basada en el mérito dada la especialización funcional de esta, así como a la necesidad de construir una universidad moderna ligada a la producción de conocimiento? ¿No es la universidad argentina posiblemente la más democrática del mundo en términos de representación?

Otra cuestión importante en debate hoy, con relación al gobierno y la gobernabilidad, es la de la elección directa vs la indirecta. Sin embargo, en base a la experiencia de las universidades que optaron por la modalidad indirecta ponderada, no se puede afirmar, a ciencia cierta, si este modo de construir la representación ha permitido reconstruir como se pretendía la legitimidad de las autoridades. Hay muchas opiniones controvertidas al respecto, sobre todo al papel que pueden tener los medios de comunicación.

Si me permiten un retorno al pasado, ahora para comprender el papel de lo político-partidario, que hoy va de la mano del profesionalismo, señalo que entre 1955 y 1966 se observan tres lógicas que se superponen: modernización institucional, modernización disciplinaria y radicalización política, que preanuncian de manera aún larvada la situación actual. Lo que triunfa finalmente al término de esa década es la radicalización política, pero por la vía de la intervención militar del Estado y la legitimación

de su contracara en el campo político-partidario. En 1984 madura lo que de alguna manera se gesta en todo este período intersticial que va de 1966 a 1983 (con una interrupción donde se fortalece esta articulación con el gobierno nacional, con lo político partidario). Diría que, a partir de 1983, lo que vemos emerger es una especie de ensamblaje conflictivo, pero ensamblaje al fin que ha madurado entre lo que podemos llamar las carreras orientadas a las profesiones liberales, que son mayoritarias como podemos ver a través de la matrícula, y que además tiene poca prevalencia de tiempos completos, poca identidad de los actores en términos de su referencia a los valores, normas y recursos de la universidad y, por otro lado, lo que llamaba el campo político-partidario que es una forma de privatización del espacio público, que niega por esta vía el carácter político-universal que hace a la universalidad y a la esencia de la universidad como espacio de creación de conocimiento y cultura, es decir, pone en cuestión su talante naturalmente meritocrático que lo diferencia del campo de la representación ciudadana.

Los 16 años del rector Oscar Shuberoff en la UBA expresaron este acuerdo entre lo político-partidario y la prevalencia de los intereses profesionalistas, con las repercusiones que esto tuvo en la atención a lo meritocrático-académico como valor esencial de la universidad pública y la generalización de distintas formas de privatización por la vía del clientelismo, y otras formas de privatización del espacio público. El período del rector Jaim Etcheverry ha sido un tiempo de enfriamiento o cancelación de viejas prácticas, pero que no se expresó en nuevas alianzas orientadas a la construcción de una universidad distinta fundada en una renovada hegemonía intelectual y moral.

De manera simultánea a lo que hemos señalado con relación a nuestra universidad, la universidad actual, no solamente

la argentina, ha vivido cambios sustanciales sin los cuales no se puede comprender la problemática por la que pasan las universidades. En términos generales podemos hablar, como ya señalamos, de la complejización creciente de las instituciones y el sistema, simultáneamente (masificación, multiplicación de universidades, creciente competencia interinstitucional, división público-privado, etc.), crisis de hegemonía y de legitimidad de la universidad pública tradicional debido a las enormes transformaciones que ha sufrido el mercado de trabajo, los patrones epistemológicos que orientaron la producción de conocimiento, la vinculación con la alta cultura y la cultura popular, etc. Todas estas cuestiones, planteadas de manera muy general, constituyen atravesamientos estructurales que inciden sobre todo en una megauniversidad urbana como la UBA y que se reflejan en los acontecimientos que estamos viviendo de manera menos indirecta de lo que creemos.

Esta crisis, que planteo en términos estructurales, permanece latente a lo largo del período de Jaim Etcheverry y se entrelaza con un acontecimiento que es el de las elecciones que producen el estallido en el que estamos insertos en este momento. En esta coyuntura, que no sabemos cuán larga será desde el punto de vista temporal y de qué modo se vincula con las dimensiones que mencionaba anteriormente, sí observamos en la superficie visible a simple vista el papel significativo que tienen la controversia profesionalismo-ciencia y la lucha entre partidos políticos de distinto talante y tamaño, en términos de intereses representados y de discursos hegemónicos.

Para ser más concreto, diría que en este acontecimiento electoral se enfrentan de manera evidente contrincantes políticos. Si pensamos en la coyuntura y lo que hemos leído en los diarios – por lo menos– tengo la impresión de que los actores centrales,



en esta crisis, por lo menos en la superficie del *Titanic*, están mucho más ligados a la institución del campo político-partidario – en términos tanto de prácticas como de construcción de lógicas de poder– que a los valores y prácticas que normativamente deberían orientar o constituir las reglas del juego que presiden el campo universitario. Lo anterior a su vez se ensambla y construye sobre una estructura y un modelo de universidad corporativo-profesionalista, que no ha dejado de acrecentarse en términos de poder disciplinario durante las últimas décadas y que no solo caracteriza a la universidad argentina sino a las latinoamericanas en general, cuyo papel en el mundo ha sido crecientemente relegado en el campo internacional de la producción de conocimiento. Renovada, la universidad colonial está presente. Finalmente cabe preguntarse si lo que se está pariendo es una nueva institucionalidad o simplemente un proceso de desinstitucionalización y creciente entropía, cuyas manifestaciones prácticas para la UBA y el país aún no son del todo previsibles.

Muchas gracias.



**Sobre las relaciones entre  
la universidad, el mercado  
y el sistema productivo**



# Universidad y sistemas productivos

## Autonomía\*

### Introducción

Resulta inevitable interrogarse acerca del sentido de la educación superior en una sociedad que, como la Argentina, quiere alcanzar ciertas metas de desarrollo relacionadas con el crecimiento económico, la equidad y la libertad política. La realización efectiva de estos objetivos supone una transformación profunda del modelo de acumulación predominante hasta el presente.

La “transformación productiva con equidad” (según la expresión acuñada por la CEPAL) requiere una redefinición de las modalidades de integración de los países latinoamericanos en el sistema económico mundial. En las condiciones actuales, cualquier reinserción exitosa debe basarse más en el capital cultural, científico y tecnológico que en el volumen de la fuerza de trabajo o de los recursos naturales disponibles (CEPAL, 1992).

Esta constatación obliga a repensar tanto el rol y el perfil de las universidades como la modalidad de sus relaciones con las

---

\* Extraído de Krotzsch, Pedro y Tenti Fanfani, Emilio (1993). Universidad y sistemas productivos: autonomía y cooperación. En Emilio Tenti Fanfani (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.

otras instituciones sociales encargadas de la producción de bienes y servicios socialmente necesarios. El desafío, entonces, se plantea en los términos siguientes: cómo hacer para mantener la identidad y la especificidad de la institución universitaria frente a las otras empresas y organizaciones productivas de la sociedad teniendo en cuenta sus funciones, objetivos y su particular estructura organizacional.

### **Una historia que pesa**

Desde el punto de vista institucional, y pese a las adaptaciones inevitables en estos casos, la universidad conserva la impronta de su matriz de origen. Tanto su desarrollo cuantitativo, como el origen social de sus clientes y las transformaciones acontecidas en otras dimensiones sociales significativas (desarrollo científico tecnológico, cambios en la estructura económica, política y cultural de la sociedad, etc.) no se han traducido en una redefinición de los rasgos típicos del modelo ideal dominante. Entre ellos merecen citarse los siguientes:

- a. Una pretensión monopólica en cuanto a la producción y difusión del saber legítimo y de los títulos habilitantes para el desarrollo de prácticas sociales específicas (ejercicio de las profesiones modernas).
- b. Un control institucional del acceso a las carreras docentes (requisito de títulos otorgados por la misma institución, concurso con jueces institucionales, cooptación desde adentro, etc.).
- c. Autonomía, en especial respecto del poder político del Estado, en la determinación de sus objetivos, actividades, uso de

los recursos, estrategias pedagógicas y definición de sus productos, selección de los “clientes” legítimos, etc.

En el caso de la Argentina, a estos principios estructuradores deben agregarse ciertas prácticas institucionalizadas, tales como el ingreso irrestricto, el gobierno tripartito (graduados, docentes, alumnos) y la gratuidad de los estudios.

En el caso de la Argentina, al igual que en otros países de América Latina, por diversas circunstancias, pareciera ser que esta configuración institucional se encuentra en discusión. De hecho podríamos decir que en el caso de las instituciones universitarias y en la sociedad se ha establecido un debate que pone en tela de juicio cosas que algún tiempo atrás eran objeto de un respeto casi sagrado y por lo tanto estaban más allá de toda discusión.

### **Un modelo en crisis**

¿Cómo interpretar este cambio en el escenario de la educación superior latinoamericana? Es probable que no se pueda rendir cuenta de lo que sucede en este nivel específico de la sociedad sin ponerlo en relación con lo que sucede en otros ámbitos de mayor complejidad e integración social. De hecho, el debate sobre la universidad se inscribe en el marco más general de la crisis de la relación entre Estado y sociedad en el contexto de los países de Occidente.

En efecto, para muchos la crisis del modelo clásico de universidad pública en América Latina está asociado a la denominada crisis fiscal del Estado. La brusca caída de las tasas de crecimiento económico en casi todos los países del área, las dificultades relacionadas con el peso de la deuda externa sobre las economías

nacionales y el agotamiento de un modelo de desarrollo basado en el mercado interno y la exportación de materias primas agrícolas, ganaderas y mineras constituye un cuadro que limita el monto y la estructura de los recursos a disposición del Estado. En casi todos los países, a partir de la segunda mitad de la década pasada, las obligadas políticas de ajuste significaron una disminución del gasto social del Estado. El gasto en educación baja en muchos países en relación con el PBI como parte del gasto público total (Brunner, 1991).

La escasez de recursos presupuestarios para la universidad pública argentina es una constante de los últimos años. La situación se vuelve más dramática si se tiene en cuenta el hecho de que, a partir de 1984, el retorno al régimen democrático vino acompañado de una política de libre acceso a las universidades, lo cual produjo una masificación súbita de la matrícula. El gasto por alumno universitario llegó a ser equivalente al gasto por alumno en la educación primaria.

La drástica disminución del presupuesto público asignado a la universidad tiene consecuencias sobre la cantidad y calidad de diversos insumos que intervienen en las prácticas docentes, de investigación y extensión. La infraestructura física se deteriora por falta de un mantenimiento adecuado, los equipos y maquinarias se vuelven insuficientes y obsoletos, las bases bibliográficas de las unidades académicas en muchos casos permanecen congeladas. Pero la consecuencia mayor de la escasez se verifica en el plano de los recursos humanos (docentes, investigadores, personal administrativo) encargados de dar vida a la universidad. Esta situación alcanza mayor dramaticidad en las universidades más grandes y antiguas del sistema nacional de educación superior. En la Argentina, la Universidad de Buenos Aires constituye un ejemplo paradigmático al respecto.



Entre otras cosas, el problema de la universidad pasa por la liquidación lisa y llana del oficio de enseñar. Lo mismo puede decirse del oficio de investigar. La carrera del investigador, y los subsidios a la investigación que dependen del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET] padecen la misma anemia de recursos. El resultado es la liquidación de todos los clásicos espacios públicos para el desarrollo del trabajo intelectual.

Ante esta situación los docentes e investigadores universitarios tienen tres opciones típicas a mano:

- a. Pueden decidirse por el éxodo del sistema y buscar una reinserción en la actividad privada o emigrar al exterior.
- b. También tienen a mano la vía de la protesta defensiva. Prueba de esta última es el desarrollo reciente de un sindicalismo docente universitario que manifiesta una cierta propensión a adoptar actitudes radicalizadas, a enarbolar las viejas banderas del movimiento universitario reformista y a tomar medidas de fuerza en reclamo de mejoras sustanciales en las condiciones de trabajo.
- c. Por último, existe la vida de las reformas. En este sentido, comienzan a hacerse cada vez más reiteradas las propuestas innovadoras en materia de fuentes de recursos para las universidades. De hecho, el problema de la escasez de recursos y la identificación de soluciones alternativas tienden a dominar el debate. Sin embargo, llama la atención la ausencia relativa del debate interno sobre otras dimensiones sustantivas del problema universitario.

Todo parece indicar que los universitarios tienden a manifestarse en forma reactiva (la protesta defensiva), frente a iniciativas que

proviene de sectores externos (partidos políticos, corporaciones económicas, dirección política del Ministerio de Educación, etc.). En consecuencia, la vía del éxodo o bien el sindicalismo universitario reivindicativo predominan sobre la actitud reflexiva crítica y orientada a la elaboración de propuestas de reforma. Sin embargo, esto es solo una tendencia.

### **Consecuencias institucionales de la escasez**

Si bien el tema de los recursos es relevante porque efectivamente condiciona otras dimensiones de las prácticas y productos universitarios, es preciso reconocer que las consecuencias de la escasez crónica tienen una dinámica propia. En otras palabras, la disminución del presupuesto universitario ha generado desequilibrios y problemas estructurales (redefinición del oficio docente, de la división del trabajo pedagógico –predominio de las “dedicaciones simples”–, de los criterios de ingreso y promoción en la carrera docente, de los estilos de enseñanza, etc.) que no pueden resolverse mediante un simple incremento (cualquiera sea su volumen) de los recursos públicos asignados a la universidad.

Aunque no se disponen de estudios sistemáticos al respecto, la calidad de los procesos y productos universitarios está lejos de ser satisfactoria. El estado actual de la universidad pública (y las privadas no difieren significativamente en este aspecto) es indefendible. Cualquier estrategia defensiva tiene todas las probabilidades de terminar en el fracaso.

La complejidad de los procesos debería desaconsejar toda intención de asignar culpas. Un análisis correcto sugiere identificar una lógica causal en vez de buscar supuestos culpables.

Por eso es preciso ampliar la definición del problema universitario incorporando otros componentes, además de aquellos

directamente relacionadas con la crisis fiscal del Estado. No puede agotarse todo el debate en el tema financiero, porque este no es todo el problema. Este es el defecto principal de ciertos planteamientos parciales, tales como aquellos que creen encontrar la solución en el abandono del viejo principio de la gratuidad de la enseñanza y la consecuente introducción del arancel universitario.

Dado el carácter perentorio que adquiere el debate actual, las posiciones que se adoptan tienen un alto contenido emocional que dificulta una actitud realista y plausible. La discusión tiende a asumir una elevada intensidad, en la medida en que se están poniendo en cuestión asuntos que eran considerados como “banderas” de ciertos grupos de intereses con una larga trayectoria en la historia de las instituciones universitarias públicas latinoamericanas.

### **Articulación con el mundo de la producción: ¿la solución?**

Es en este contexto de crisis donde se instala el debate acerca de la necesidad de revisar el estilo clásico de interacción entre las instituciones universitarias y el sistema productivo. El reforzamiento de estas formas de articulación aparece como una estrategia compleja y de efectos múltiples.

De hecho existen en las universidades argentinas (públicas y privadas) diversas experiencias en este sentido. Sin embargo, a modo de hipótesis, puede decirse que siempre han tenido un cierto carácter excepcional, al mismo tiempo que han tendido a concentrarse en ciertos campos científicos tecnológicos muy determinados.

Por todo lo anterior, resulta de interés analizar los alcances y límites de esas experiencias y determinar en qué medida

implican una modificación sustancial de la relación entre las instituciones universitarias y el ámbito más general de la sociedad. Al mismo tiempo es hora de examinar si estas innovaciones son lo suficientemente profundas y duraderas, como para producir transformaciones relevantes en aquellos elementos que contribuyen a definir el modelo antiguo de universidad.

En casi todos los países, los responsables de la formulación y ejecución de las políticas educativas de los aparatos centrales del Estado han manifestado una intención y han emprendido acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de orientación y conducción de todo el sistema nacional. En un contexto de escasez de recursos públicos, crece la propensión a relacionar las estrategias de asignación con el cumplimiento de ciertas metas definidas a nivel central, por parte de las instituciones universitarias que se benefician con los subsidios públicos. Cabe agregar que estos intentos no se realizan sin encontrar resistencia por parte de los intereses universitarios. Estos, por lo general, están preocupados por mantener los márgenes de autonomías tradicionales que muchas veces están consagrados por la legislación vigente.

La autonomía es un valor que es preciso preservar, al igual que la búsqueda permanente de la democratización, tanto de las vías de acceso al saber (que no se debe confundir con el ingreso a una institución), como de los procesos internos de toma de decisión. Es en este contexto donde la eficiencia en la obtención y uso de los recursos adquiere un significado particular.

Por último, hay que considerar el problema desde la perspectiva de la crisis del modelo de producción. En efecto, todo parece indicar que cualquier estrategia de superación de la crisis pasa por una inserción de la Argentina en la economía mundial.

En este sentido, resulta obvio que una adecuada interacción entre sistema productivo y sistema científico-tecnológico (del cual la universidad constituye una parte fundamental) se constituye en un elemento dinamizador de la necesaria reconversión del sistema productivo nacional a los requerimientos del mercado internacional.

En este contexto, el perfeccionamiento de las experiencias de cooperación universidad-producción sería necesario para superar ciertas restricciones financieras de la universidad, al mismo tiempo que expresaría un conjunto de exigencias objetivas de la realidad socioeconómica argentina.

Desde la perspectiva más amplia adoptada en este documento, el diseño de estas estrategias de articulación no se justifica principalmente por razones de orden financiero. Aun cuando es preciso valorarlas como fuentes alternativas de recursos, deben ser desarrolladas por sus efectos positivos sobre el mejoramiento de la calidad de los procesos docentes y de producción científico-tecnológica en el interior mismo de la institución universitaria.

Se hace necesario tener en cuenta aquí las particularidades organizacionales que distinguen a la universidad de la empresa o la burocracia pública. Predomina todavía en la reflexión sobre la temática universitaria una perspectiva que, cuando no es normativa, tiende a caracterizarla como una organización empresarial. Esta orientación desconoce la especificidad de la institución universitaria en tanto que “trabaja” con dos materias primas muy particulares: el conocimiento y las personas (Baldrige, 1983).

## **La educación superior en la Argentina: tendencias recientes de desarrollo**

La oferta universitaria argentina se ha multiplicado de manera significativa en los últimos 30 años. En 1955 el país contaba con 7 universidades públicas. A partir de esta fecha se observa un considerable crecimiento del sector privado: 17 universidades nuevas entre 1955 y 1969.

A esta expansión le sigue una ola de creación de 16 universidades públicas en el interior del país entre 1971 y 1974. Posteriormente las creaciones se hacen más esporádicas, a pesar de lo cual se ha sobrepasado ya la cifra de 50 instituciones universitarias. En la actualidad se percibe una tendencia al surgimiento de nuevas universidades tanto públicas como privadas cuya lógica merecería una reflexión particular.

La oferta universitaria cubre prácticamente todas las regiones del país. Las universidades públicas concentran en la actualidad más del 85 % de la matrícula total de estudiantes. La población estudiantil también creció significativamente en las últimas décadas. En 1970 el sistema universitario registró una matrícula de 250 mil alumnos. En 1986 esta cifra se elevó a 700 mil. Desde ese momento se ha agregado a unos 150 mil alumnos más. La matrícula universitaria se distribuye de manera muy desigual entre las distintas universidades. Las universidades más chicas tienen entre 5 mil y 10 mil alumnos. Por otro lado, la Universidad de Buenos Aires registra una matrícula cercana a los 200 mil.

La proliferación de las universidades se realiza sobre la base de un modelo institucional relativamente homogéneo y tradicional. Esta expansión no estuvo asociada a un proceso de diversificación e innovación de las estructuras y prácticas académicas. Sin embargo, la crisis del sentido y función de las universidades,

alimentada por la escasez de recursos, alienta la búsqueda de alternativas institucionales y de interacción con el medio que podrá resultar en una mayor diversificación del sistema. Se trata de procesos incipientes cuyos alcances y limitaciones sería preciso analizar con mayor profundidad.

### **La universidad del desarrollo científico tecnológico**

En la Argentina, casi las dos terceras partes del total de la investigación pública se desarrolla en el ámbito universitario. La mayoría de la investigación financiada por el CONICET se realiza en las instituciones universitarias públicas. Las universidades privadas tienen solo una presencia en el plano de la formación profesional, pero su contribución es escasa en el campo de la producción científico-tecnológica. Estudian en estas instituciones aproximadamente el 10 % del total de los alumnos de la educación superior argentina.

El país tiene una posición de privilegio en el contexto latinoamericano de la producción científica. América Latina, con el 8 % de la población mundial, dispone del 2,4 % de ingenieros y científicos, 1,3 % de los autores científicos y participa con el 1,8 % del gasto mundial en investigación y desarrollo. La Argentina, por su parte, gasta 0,4 % de su PBI en investigación y desarrollo. Este porcentaje es más elevado en países como Brasil y México donde alcanza el 0,7% y el 0,6 %, respectivamente.

Dado este volumen de recursos, la participación en lo que se ha dado en llamar "*mainstream science*" (medida a nivel internacional por el número de artículos publicados entre 1984 y 1986 en las revistas científicas más prestigiosas) la Argentina dispone de un cuarto del total de los autores latinoamericanos (Brunner, 1989).

Esta posición relativamente privilegiada en el contexto del desarrollo científico y técnico latinoamericano se ve amenazada, como consecuencia de la gran crisis económica y sus impactos sobre el volumen de recursos públicos asignados a las universidades y a las otras instancias científicas nacionales. Esta penuria financiera ha reforzado el discurso de aquellos que proponen una mayor integración entre actividad universitaria y el mundo de la producción. Sin embargo existen muchos obstáculos (jurídicos, burocráticos, ideológicos y políticos) que conspiran contra la realización de estas propuestas.

Es preciso tener en cuenta que existen diversos factores que conspiran contra el desarrollo de la investigación universitaria.

En la Argentina, la masificación de la educación básica alimenta una constante expansión de la demanda social de educación superior. Por otro lado, los actores y movimientos sociales (partidos políticos, movimientos estudiantiles, opinión pública, etc.) no son propensos a adoptar medidas que limiten el acceso a las instituciones universitarias. Esta situación genera una demanda de docencia que tiende a acaparar el grueso de los recursos públicos destinados a estas instituciones.

Pero existen razones más estructurales que ponen límite al desarrollo científico tecnológico-nacional. Estas tienen que ver con el modelo de desarrollo y de industrialización predominante en América Latina, que se caracteriza por dos rasgos típicos:

- a. Una integración del mercado mundial basada predominantemente en la exportación de recursos naturales (agricultura, minería, energía, etc.).
- b. La estructura de la industria nacional orientada casi totalmente hacia un mercado interno que en la mayoría de los



casos estuvo protegido de la competencia externa y que, por lo tanto, no alentó la introducción permanente de innovaciones tecnológicas a la producción. Cuando esto ocurrió, por lo general no se hizo a partir de la generación endógena de este insumo, sino mediante la importación de paquetes tecnológicos producidos en el exterior.

Por otra parte existen factores que funcionan como obstáculos para el diálogo universidad-sistema productivo. En primer lugar, es preciso acordar que se trata de dos mundos culturales separados y ajenos. Las representaciones recíprocas están teñidas por un halo de desconfianza que no contribuye al establecimiento de relaciones de cooperación.

Para muchos universitarios la empresa es el lugar del interés, del egoísmo, de las ventajas individuales y materiales, mientras que la ciencia es desinteresada, gratuita, pública y comunitaria. El hombre científico se consagra a la investigación en la búsqueda de la verdad y desprecia la acumulación de ventajas individuales.

Desde el punto de vista de ciertos empresarios, la universidad es un mundo anárquico, desordenado y completamente desinteresado por lo que sucede en su exterior. Para ello los universitarios son gente más inclinada a la “teoría” que a la “práctica”, a la abstracción que a las cosas concretas. Además, molesta cierta propensión a la negación de lo real y a la construcción de utopías que desafían “el sano sentido común”.

En síntesis, existe una serie de resistencias objetivas y subjetivas que impide el desarrollo de las relaciones estrechas y sostenidas de cooperación entre universidades y empresas.

## **Las relaciones posibles y deseables**

La pregonada articulación entre universidades y empresas no constituye de ninguna manera una solución global a los complejos desafíos que debe enfrentar la educación superior a fines de este siglo. Sin embargo es preciso establecer las premisas de un diálogo realista entre ambos conjuntos institucionales. Esta es una condición necesaria, si se quiere efectivamente mejorar la productividad del sistema científico nacional y, al mismo tiempo, realizar la “transformación productiva con equidad”.

Desde el punto de vista de los intereses universitarios, esta articulación debe ser pensada no tanto como una vía para obtener recursos, sino como una estrategia de mejoramiento de los procesos y productos pedagógicos de la universidad. Bajo esta premisa, la cuestión de la interacción universidad-producción adquiere una significación diferente.

Ante este problema las actitudes de los universitarios se distribuyen alrededor de dos polos típicos. Por un lado están aquellos que critican la ausencia de cooperación sistemática entre ambos mundos y desean el establecimiento de una relación funcional entre ellos. En las antípodas están los que defienden la ciudadanía universitaria contra cualquier relación contaminante que provenga del exterior. Para estos, la universidad es un ámbito de producción de conocimientos desinteresados y críticos.

En la Argentina, el segundo polo ha sido dominante. En efecto, las universidades han contribuido a la producción de un conocimiento general del país y a la formación de investigadores y profesionales, mientras que su contribución al desarrollo tecnológico aplicado a la producción ha sido más bien débil.

Ahora hay que examinar algunos factores internos del sistema universitario que funcionan como obstáculos para el

establecimiento de articulaciones fuertes entre investigación y producción. La investigación aplicada en la universidad nunca se realizó de un modo sistemático y continuado, y la que se hace rara vez interesó a los hombres de empresa. Por otra parte, el tiempo y el “*tempo*” de las prácticas universitarias no coinciden con el tiempo y las urgencias de la producción.

A lo anterior hay que agregarle el hecho de que los costos de la investigación universitaria son más elevados que las inversiones concretas que es preciso hacer para comprar tecnologías puntuales en el mercado internacional. Por otro lado, la investigación universitaria tiene que contabilizar los costos de la formación de los investigadores, costos que se multiplican por la rotación frecuente de los miembros de los equipos de trabajo. Los universitarios en general solo tienen una débil idea de la complejidad de la transferencia de las experiencias de laboratorio a la producción industrial de los productos. Pocos son los investigadores que tienen una idea más o menos exacta de la demanda potencial de un producto en términos económicos, y de la cantidad que es preciso producir para que esa actividad sea rentable.

A los factores citados hay que agregarles el hecho de que los agentes universitarios no tienen una experiencia administrativa que les permita resolver los problemas planteados por la necesidad de distribuir los beneficios entre los actores que participan en un proyecto determinado, es decir, las empresas, la institución universitaria, los investigadores, etc.

Pese a estos obstáculos, en la Argentina, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, se registran dos tendencias recientes de desarrollo:

- a. La sustitución de un criterio genérico para la asignación de recursos a la investigación por una asignación “finalizada” hacia prioridades específicas y realizada a través de concursos.
- b. La puesta en marcha de proyectos de investigación universitaria financiados mediante contratos con la administración pública o con empresas privadas. Esta modalidad es alentada por los más altos responsables de la política educativa nacional como una estrategia adecuada para resolver el problema financiero en la universidad pública.

Cabe señalar que esta cooperación todavía es muy incipiente. De hecho, el gasto de las universidades públicas en un gran porcentaje (97 %) está financiado por el tesoro nacional (Bertolini y Cano, 1990) y no se disponen de estudios y evaluaciones sistémicas que puedan dar una idea acerca de los efectos no presupuestarios (pedagógicos, institucionales, etc.) de estas experiencias. Sin embargo, existen indicios de que estas a menudo ocasionan una serie de efectos perversos. Entre ellos cabe citar los conflictos por la distribución de los recursos, la confusión entre fondos privados y públicos, la pertinencia de la investigación, el carácter más o menos público de los resultados, el control de patentes y licencias, la acentuación de desigualdades entre instancias académicas “ricas” y “pobres”, la consolidación de posiciones de influencia y de poder, etc. (Barber, 1985).

El momento es propicio para emprender investigaciones sistémicas con el fin de contar con el conocimiento necesario para perfilar una política deseable y posible en este dominio, que vaya más allá de los esquematismos y esperanzas ambiguas (Avveduto, Rocchi y Silvani, 1990).

Para ello es preciso saber si efectivamente la investigación aplicada es verdaderamente una función esencial de la universidad. En otros términos, ¿es el espacio universitario el lugar privilegiado para desarrollar un saber directamente ligado a los imperativos de la producción? Todo parece indicar que la relación directa con el sistema productivo no es una condición necesaria para la existencia de la universidad. En el Japón, por ejemplo, la mayor parte de la investigación tecnológica se realiza fuera de la universidad en una red institucional especial, o bien directamente en la empresa o en los institutos que dependen de estas.

Probablemente, en países como la Argentina, lo mejor sería pensar en un sistema diversificado por niveles y sectores y con grado diverso de planificación y de libertad. La universidad debe ser pensada como un elemento dentro del conjunto de instituciones que conforman el sistema de educación superior y el sistema científico y tecnológico del país.

No hay duda de que la universidad tiene un papel clave en la producción de conocimientos básicos y en aquellos sectores donde la distinción ciencia básica y aplicada no es pertinente o bien no está claramente establecida, como es el caso de la biotecnología, ciertos campos de la física o ciertas áreas específicas las ciencias sociales.

Cuando se habla de integración entre universidad y empresa no hay que olvidar que la universidad tiene funciones propias, indelegables, cuya racionalidad va mucho más allá de los procesos e instancias de producción de bienes materiales. De ella se espera una contribución en términos de conocimiento crítico, esto es, de una serie de productos simbólicos que van más allá de las demandas actuales y que en ciertos casos hasta se opone a estas.

Un rasgo estructural de la institución universitaria tiene que ver con la tradición universitaria de los “intereses” que allí se manifiestan y desarrollan. El universalismo se asocia también con un horizonte temporal de largo plazo, frente al tiempo corto de los intereses sectoriales.

La autonomía, como rasgo fundamental de la institución universitaria, no es sinónimo de aislamiento. Ella no debe ser entendida como ausencia de interacciones con otras organizaciones sociales (Estado, Iglesia, poder económico, político, etc.). Autonomía es capacidad para elegir los interlocutores, participar en las negociaciones para definir los términos del intercambio, la distribución de los beneficios, etc. Los intercambios entre instituciones autónomas reciben el nombre de interdependencia.

Los contratos entre las universidades y las empresas para el desarrollo de la investigación aplicada no pueden constituirse en una actividad dominante en el seno de la institución de educación superior. Los vínculos son deseables en la medida en que su racionalidad no es instrumental desde el punto de vista económico financiero. Menos pertinente aún es la simple lógica de la venta de bienes y servicios. Aquí más que de interacción universidad-empresas se trataría de hacer de la universidad una empresa, lo cual vendría en desmedro de las funciones específicas de la institución universitaria.

Habría que prever los mecanismos o canales de comunicación que garanticen una circulación de los saberes y experiencias producidas en el intercambio, con el fin de que los beneficiarios no sean únicamente quienes participan en forma directa. Para ello es preciso garantizar la transferibilidad de los ámbitos de investigación y desarrollo científico y tecnológico al campo de la docencia y la formación de recursos humanos. Esta ventaja no monetaria, es decir, pedagógica debería constituirse en

la motivación principal para el establecimiento de los vínculos universidad-producción.

Aquí es preciso recordar que a la universidad le competen dos funciones básicas, para cuyo logro posee ventajas comparativas apreciables: el desarrollo del conocimiento básico y la primera formación de los recursos humanos en el más alto nivel de calificación.

La ciencia básica (a diferencia de la aplicada) no tiene demanda ni rentabilidad mensurable. Su desarrollo depende de las fuerzas y la calidad de los intereses propiamente científicos que se engendran en los campos disciplinares específicos. Sus productos no pueden anticiparse ni calcularse sobre horizontes temporales específicos (Avakov, 1990).

Algunas universidades se han visto obligadas a conseguir sus propios recursos con suerte desigual. Es obvio que las disciplinas “puras” o “especulativas” (como la filosofía, las letras clásicas, etc.) no están en las mejores condiciones para encontrar un cliente extrauniversitario dispuesto a pagar por sus servicios. Sin embargo, otras disciplinas tienen más suerte. Aún en forma incipiente, pues hay que vencer viejas resistencias ideológicas y burocráticas, en diversos departamentos y unidades académicas de las ciencias sociales (economía, administración, sociología) ya se están desplegando acciones tendientes a la venta de proyectos a instituciones públicas y privadas. Este tipo de vinculaciones redefine las relaciones de poder en el interior de los departamentos y facultades universitarias. A menudo se producen y refuerzan relaciones asimétricas entre grupos de docentes e investigadores “ricos”, con capacidad de financiamiento autónomo y sus colegas “pobres”, que solo cuentan con recursos normales y tendencialmente decrecientes de la institución académica.

Los problemas surgen cuando no se miden los riesgos, no se calculan las consecuencias y no se discuten y acuerdan previamente tanto los términos de los contratos de vinculación como el uso de los beneficios que se derivan de estos y sus eventuales impactos sobre las prácticas docentes.

La lógica de la contratación significa, entre otras cosas, una limitación severa a la necesaria autonomía del trabajo intelectual. Esta se expresa, en primer lugar, en la imposición de problemáticas. El especialista tiene cada vez menos injerencia en la definición de los temas o problemas que trabaja. Estos le vienen impuestos desde afuera. Aquí es preciso no caer en posiciones extremistas, en la medida en que siempre existe un cierto grado (variable, según las circunstancias) de indeterminación de la demanda. Una actitud complaciente frente a las “demandas” de las empresas puede colocar a la universidad en una situación análoga aquella en que se encontraba “la señorita de Kent” (De Hemp-tinne, 1990):

There was a young lady from Kent  
Who said she knew what it meant  
When men took her to dine  
Gave her cocktail and wine  
She knew what it meant—but she went.<sup>1</sup>

La capacidad de participar significativamente en la definición del contenido de la relación con el mundo de la producción depende tanto de la estructura del campo intelectual implicado como del

---

1 [N de la Ed.]. Había una joven de Kent / Que decía saber lo que implicaba / Cuando los hombres la llevaban a cenar / Y la embriagaban con tragos y vino / Ella sabía lo que implicaba... Ah, pero aun así fue. (Trad. E. C.).



perfil organizacional de la institución universitaria. La debilidad relativa de muchas disciplinas sociales, por ejemplo, explica que estas no dispongan de un volumen de capital cultural ni de reconocimiento social acumulado que pueda ser movilizado a la hora de negociar el producto y las condiciones de producción con los eventuales clientes.

Por su parte, la experiencia contemporánea en materia de formación de recursos humanos aconseja atender más al desarrollo de competencias genéricas (tales como el dominio del lenguaje básico, la creatividad, la capacidad de innovación y el autoaprendizaje) que al desarrollo de habilidades puntualmente determinadas por los puestos de trabajo. La adecuación entre los títulos y los puestos que hasta no hace mucho tiempo obsesionaba a los planificadores no es el resultado mecánico o de un cálculo, sino una serie de ajustes y aprendizajes permanentes. El desarrollo de las tecnologías y la formación “secundaria” y permanente de las personas puede y debe hacerse con mayor provecho y eficiencia en ámbitos institucionales más próximos a la producción.

Los contratos en estos dos campos (desarrollo científico y tecnológico y formación permanente recursos humanos) deberían subordinarse a finalidades de índole pedagógica, es decir, tienen sentido en la medida en que se constituyen en insumos orientados al mejoramiento de la calidad de la formación profesional.

Si en la universidad llegara a predominar la lógica de la venta de servicios en función de la demanda del mercado, esto podría poner en peligro las capacidades todavía existentes en el campo los recursos orientados a la producción científica básica y crítica.

El desplazamiento del interés universalista y sin horizonte temporal definido, que es propio de los campos científicos en su más alto nivel de excelencia, puede terminar con el predominio una lógica particularista, de corto plazo, que tendría como efecto

final el uso privado y sectorial de los limitados recursos públicos asignados a las instituciones universitarias (De Hemptinne, 1990).

## **Bibliografía**

- Avakov, Rachik (1990). *Les rapports entre l'Etat et la recherche fondamentale: le cas de l'URSS*. Cosenza: Association Internationale de Science Politique, Comité de Recherche "Science et Politique".
- Avveduto, Sveva; Rocchi, Maurizio y Silvani, Alberto (1990). *Due mondi a confronto. La collaborazione tra università e imprese nel campo della ricerca scientifica e tecnologica*. Milán: Franco Angeli.
- Baldrige, Victor et al. (1983). Alternative models of governance in higher education. En Marvin W. Peterson (Ed.), *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ginn Press.
- Barber, Albert (otoño de 1985), University-Industry research cooperation. *Journal of the Society of Research Administrators*, 17(2), 19-30.
- Bertoni, María de la Luz y Cano, Daniel (mayo de 1990). La educación superior Argentina los últimos 20 años: tendencias y política. *Propuesta educativa*, 2(2), 11-24.
- Brunner, José Joaquín (1989). *Recursos humanos para investigación en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO/IDRC.
- Brunner, José Joaquín (1991). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL y UNESCO-OREALC (1992). *Educación, conocimiento y transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL/UNESCO.

De Hemptinne, Yvan (1990). *Raison d'être. Missions et financement de la recherche universitaire*. Cosenza: Association Internationale de Science Politique, Comité de Recherche "Science et Politique".



# **Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación**

## **Reflexiones sobre las orientaciones globales y la experiencia particular de la Universidad de Buenos Aires\***

### **Introducción**

La problemática de la relación universidad-empresa no es nueva, pero ha adquirido ahora un renovado impulso en virtud del conjunto de medidas de política universitaria que se plantean hoy desde el Estado. Incluida muchas veces en el debate del financiamiento, la vinculación y cooperación entre las instituciones educativas y la producción se deja de lado todo aquello que debería constituir el motivo de la práctica educativa: el mejoramiento permanente de los procesos de aprendizaje y el nivel de conocimientos de los alumnos. Incluida otras en la lógica de la evaluación y el desempeño institucional se la reduce a una manera de actuar la modernización y la pertinencia de la institución universitaria. En estos casos lo formal predomina frente a lo real mientras la retórica de la articulación supera a los hechos.

---

\* Publicado en Krotsch, Pedro (1995). Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. En *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. México: Universidad Iberoamericana/UDUAL. [N. de la Ed.]. Esta versión recupera el partes del texto original (el problema fue que la corrección de estilo modificó el sentido y la terminología propia de la sociología de las organizaciones y el estilo de escritura del autor).

La actual política universitaria pone el acento en los resultados y en la responsabilidad institucional de la universidad. Cuando la problemática de la relación universidad-empresa [U-E] se instala en esos espacios externos se escinde de los procesos pedagógicos al mismo tiempo que incrementa la fragmentación institucional. Esta es una cuestión que debe preocupar.

Dos han sido las modalidades típicas desde las que se piensa el problema y ambas dejan de lado las particularidades que caracterizan a la universidad como institución. Por un lado el pensamiento arraigado en la concepción de la universidad-idea no puede dar cuenta de la complejidad que ha adquirido la universidad de masas. Por el otro se reduce la universidad a los presupuestos organizacionales de la empresa. En las dos están ausentes las notas que caracterizan a la universidad como organización compleja: autoridad asentada en la base, predominio de las modalidades colegiadas de negociación, fragmentación entre los grupos de interés, predominio de lo disciplinario frente a lo burocrático, etc.

En el trabajo se intenta ir más allá de esta dualidad tratando de afirmar la singularidad de la institución universitaria. Dos son los temas centrales que se abordan en este trabajo. En primer lugar, se trata de describir el pasaje del vocacionalismo predominante en los sesenta que tenía como eje de su preocupación en materia de educación-trabajo la formación para la estructura ocupacional. Aquel constituía aún un mundo signado por la previsibilidad de los procesos sociales: la empresa en ese contexto fue un referente, pero lo fue a través de las estructuras ocupacionales y el puesto laboral. En el momento actual se vive una profunda mutación en los tiempos, producto de una revolución científico-técnica que acelera los cambios y disipa la previsibilidad del mundo del trabajo, al mismo tiempo que pone en

cuestión la autonomía tradicional de la universidad. Como consecuencia parece generalizarse una idea que va más allá de la simple articulación entre universidad y empresa: la de reemplazar el universalismo tradicional de los campos disciplinares por el universalismo de la empresa en el contexto de la globalización de los mercados. En este contexto proponemos discutir la función de la universidad teniendo en cuenta las particulares necesidades sociales de nuestros países, en los que la pequeña y mediana empresa constituye un horizonte a tener en cuenta.

### **La relación educación-trabajo: ¿retorno al origen?**

El problema de la adecuación del sistema educativo a los procesos de trabajo es una cuestión que se plantea desde que el sistema educativo se constituyó en un ámbito separado de los procesos de trabajo y producción. Hacia el siglo XV la trama íntima entre educación-trabajo, que se desarrolló en el contexto de las instituciones corporativas tradicionales, dio lugar a una creciente independencia entre los dos mundos. No es necesario enumerar los distintos procesos sociales que dinamizaron y dieron sentido a esta evolución societal, pero en lo fundamental se refieren a la creciente división del trabajo, al alargamiento de las cadenas de interdependencia, y el creciente desarrollo del orden institucional y estatal. Los modos de educación tradicional heredados del medioevo fueron así sacudidos por la internacionalización del intercambio, la creciente movilidad de las personas, el desarrollo del trabajo a domicilio y la aparición de la manufactura, en un contexto de ampliación de los espacios regionales que parecen remitirnos al presente proceso de globalización de los procesos económicos, políticos y culturales.

El distanciamiento entre los procesos de formación y la realización de la misma en el trabajo se profundizará durante el período de la llamada revolución industrial, durante la cual la demanda de formación básica y calificaciones específicas se acelerará en un contexto en el que el Estado desempeñará un papel central.<sup>1</sup> El Estado será de ahora en más un agente fundamental en la resolución de las tensiones entre la educación y el trabajo al mismo tiempo que un constructor de dispositivos educativos, por lo menos en los países en los que ha tenido influencia la tradición continental europea. Proveedor de instituciones y legitimidades a través de las habilitaciones y los títulos, así como de espacios de consagración, tratará de comandar el ajuste entre los requerimientos del aparato productivo y la sociedad. El creciente papel del Estado en el presente siglo, la incidencia de la guerra y su vinculación con la competencia en el campo científico-técnico, así como el desarrollo del Estado de bienestar y el modelo de planificación centralizada en torno al poder político y una razón segura aún de sus capacidades de intelección acrecentaron hasta los setenta el rol del Estado en cuanto mediador y racionalizador del ajuste entre el ámbito de la educación y el espacio del trabajo.

En algunas áreas disciplinarias del nivel terciario como la medicina, la farmacéutica y el derecho, el Estado heredará a

---

1 En un trabajo, Michel Carton ha estudiado pormenorizadamente tanto la separación de los procesos educativos de los ámbitos laborales hacia finales del medioevo como el creciente papel del Estado en garantizar el ajuste entre procesos educativos-procesos de trabajo. En tal sentido observa que: "Durante el período de desarrollo de la revolución industrial, el Estado servirá, de una manera explícita o implícita, como articulador entre las necesidades del aparato productivo y las exigencias de formación de la población" (1986, p. 41), sin que del trabajo se desprenda una interpretación adecuada de lo que sucede en estos aspectos en el momento actual.



través del control de la habilitación y la expedición de los títulos las viejas prerrogativas de los gremios. La universidad moderna fue así una institución que, salvo en la tradición anglosajona, se desarrolla modelada por el Estado en el marco de la estrategia de construcción de la Nación, en la que los proyectos de industrialización desempeñaron un papel estratégico. Por un lado, la universidad alemana priorizó el desarrollo científico, cuyos frutos se verán más tarde en el desarrollo de la industria química, eléctrica y farmacéutica. Por otro lado, la revolución francesa construirá una universidad cuya función principal será la de posibilitar la modernización de las estructuras burocráticas del Estado. Tendrá de este modo una función fundamentalmente profesionalista. Es sin embargo la universidad inglesa, más autónoma y centrada en la comunidad de pares, la que a través de la expansión y reformulación de su modelo en los Estados Unidos tiende a generalizarse hoy como modelo en América Latina y en casi todas las regiones del mundo.

Es necesario señalar que la reciente tendencia a la autonomía de las instituciones de educación superior es un proceso contradictorio, en el que también inciden las particularidades y tradiciones nacionales en materia de autonomía de las casas de estudio. En los países de América Latina la autonomía constituye desde hace mucho un elemento esencial de la tradición reformista, que incide de manera importante en la forma de gobierno y estructuración del poder en la universidad actual. Paradójicamente el Estado intenta ahora, en nuestra región, reconstruir el control sobre la educación superior partiendo de los requerimientos de evaluación de la calidad y desempeño impuestos por la nueva lógica que preside el desarrollo de la educación superior en el mundo. En cambio, en Europa, el Estado evaluador se construye sobre la base de procesos de delegación, de aflojamiento de las

cadenas de control burocrático, económico, pedagógico e institucional, al mismo tiempo que algunos autores perciben la construcción de un vocacionalismo global que ya no reposa como en los setenta en la división por sectores del nivel terciario.<sup>2</sup> Como señalamos más arriba, en la medida en que se desarrollan los Estados nacionales, el Estado acrecienta su intervención en la universidad, subordinándola a sus propios fines. Esto supuso no solo conducirla sino atarla desde el punto de vista de su estructura académica y administrativa a la estructura burocrática del Estado. En cambio en América Latina se combinaron tradiciones diferentes desarrollándose procesos en los que muchas veces fue difícil distinguir entre origen, desarrollo, fundación o emergencia de un modelo universitario particular. Si la universidad de los abogados de la que habla Hans Albert Steger (1989) se combinó con el modelo alemán de universidad científica en el proyecto chileno de Andrés Bello, la universidad argentina que no supo o pudo tener un acto fundacional fue orientada de manera natural y espontánea hacia las profesiones liberales, por una demanda configurada por los sectores medios en ascenso y una estructura socioeconómica que no permitió crear canales alternativos a

---

2 Guy Neave (1993) caracteriza como vocacionalismo a la tendencia a determinar externamente los contenidos de la educación. Luego de caracterizar las distintas etapas del vocacionalismo en la historia de la educación universitaria, y las posiciones de izquierda y derecha frente a la dirección externa de los contenidos de la educación, observa la predominancia en nuestros días de un vocacionalismo que ya no se plantea la distinción entre aquellos sectores de la educación superior orientados al trabajo y aquellos orientados hacia las disciplinas. También observa una creciente determinación externa de los contenidos y pesos relativos entre las disciplinas. La escuela de negocios y la orientación a lo privado parecerían ser el eje de esta creciente incapacidad de las universidades de determinar el ritmo de incorporación de conocimientos.

los modos tradicionales de movilidad y reconocimiento social y económico.

Las profesiones liberales y el empleo público constituyeron tradicionalmente los canales fundamentales de movilidad en la Argentina y en la mayor parte de los países de América Latina. La universidad se estructurará en torno a esta dinámica. Como bien señala Ben David (1966) este desarrollo fue similar al que se pudo observar en los países centroeuropeos de industrialización tardía. En estos un sistema social y económico poco diferenciado condujo también a la conformación de un modelo de instituciones de educación superior caracterizado por su homogeneidad, así como por el predominio de las profesiones liberales en detrimento de la ciencia o de aquellas orientaciones vinculadas al trabajo.

En la Argentina, la preocupación por diferenciar el sistema educativo creando modalidades de articulación con los procesos productivos (que casi siempre fueron reabsorbidos por las modalidades tradicionales) fue desde siempre una preocupación de los responsables de la política educativa. Sin embargo, la cuestión de la relación educación-trabajo no fue planteada desde el punto de vista de los requerimientos de la demanda sino desde una perspectiva normativa, en el sentido de que la educación debía tener un carácter innovador o facilitador de los procesos de modernización de la estructura productiva. Es en este sentido que deben leerse todas las propuestas y experiencias que desde fines del siglo pasado se hicieron en el país, al mismo tiempo que sirve para caracterizar a las perspectivas que hoy se generalizan en relación a la necesidad de vincular a la universidad con la empresa.

Con relación al desarrollo de la educación superior en la Argentina se observa la creación hacia finales del siglo pasado de la Universidad de La Plata, sobre la base del modelo de universidad

investigadora en el que incidieron de manera importante los modelos norteamericanos y alemán. Posteriormente la Universidad de Tucumán fue creada y proyectada sobre la base de un modelo de desarrollo regional que suponía la necesidad de formar técnicos y transferir tecnología. Se puede decir que casi todos los proyectos de reforma y modernización de la educación media y superior tuvieron un sesgo vocacionalista. Esto se observa en la enseñanza media, desde las propuestas que se presentaron a partir de 1890 hasta las propuestas católicas de la década del treinta.<sup>3</sup> Posteriormente, durante el peronismo (1945-1955), se creará la Universidad Obrera orientada en gran medida a la formación y capacitación del sector laboral. Luego en la década del cincuenta esta se transformará en la Universidad Tecnológica Nacional, la cual constituye hoy un sector importante dentro de la educación superior en el país, aunque ha desarrollado una orientación

---

3 Juan Carlos Tedesco (1986) analiza pormenorizadamente las propuestas de reforma de la educación media en la Argentina desde finales del siglo pasado hasta 1930. Observa allí que las propuestas de orientación al trabajo marcaron las reformas planteadas por los sectores conservadores. La tendencia natural del sistema, teniendo en cuenta la orientación de la demanda, fue siempre homogeneizadora y resistente a la orientación hacia el trabajo. También Marcela Mollis (1990) señala, con relación a la orientación técnico-científica de las universidades de las primeras décadas del siglo, que “en la Argentina en cambio, los presupuestos políticos que orientaron la diversificación institucional obedecieron primordialmente a la coexistencia en el seno de los sectores dirigentes del gobierno conservador y el gobierno radical, de dos concepciones enfrentadas: una clásica liberal, con predilección por las carreras tradicionales y otra racional-modernizante, con predilección por las carreras técnico-científicas [...] sin embargo los actores sociales de las universidades de ambos períodos se orientaron mayoritariamente por la primera opción, dando lugar al matiz dominante del subsistema universitario argentino”.

curricular que la ha acercado cada vez más al modelo de las ingenierías de las universidades tradicionales.

### **La previsibilidad de los cincuenta: el puesto de trabajo como eje de la articulación educación-trabajo**

Promovida por los Organismos Internacionales tanto económicos como educativos, la educación para el trabajo y su articulación con las distintas ramas de la producción adquiere un carácter estratégico a partir de la década del cincuenta. El dispositivo central de este planteo modernizador, en el contexto de un modelo económico orientado a la sustitución de importaciones, fue el planeamiento de los recursos humanos y el supuesto de la teoría de la funcionalidad técnica de la educación.<sup>4</sup> Los procesos de planificación que orientaron la expansión educativa de las pasadas décadas se basaron fundamentalmente en la posibilidad de proyectar hacia adelante la estructura técnica y ocupacional de la producción, y en el supuesto de la existencia de un proceso de cambio tecnológico y societal previsible y controlable en el marco de sociedades nacionales concretas. La supuesta previsibilidad de los desarrollos sociales, así como el reconocimiento de

---

4 Como señala Muñoz Izquierdo (1992) “estas metodologías se apoyaron en la convicción de que era posible armonizar la oferta y la demanda correspondientes a los distintos tipos de recursos productivos. De esto se desprendía la conclusión de que, a través de una adecuada vinculación de la educación superior con el aparato productivo se evitaban las disparidades entre la composición cuantitativa y cualitativa de los flujos de egresados del sistema educativo y la estructura ocupacional. Empleo y subempleo parecían cuestiones que podían controlarse a través del enfoque de la mano de obra [...] Herbert Parnes desarrollará (a solicitud de la OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) la metodología de enfoque de la mano de obra”.

que la intervención política podía ser programada a través de la administración (sin intervención de la política y la negociación), otorgaron una fuerte componente voluntarista al desarrollo de la política educativa. Hoy este modelo está siendo sustituido por mecanismos de control, que “desde la distancia” pretenden medir los resultados del comportamiento de las Instituciones de Educación Superior [IES].

En estos momentos estamos viviendo la desintegración, en Europa y en América Latina, de una concepción de la educación que se corresponde no solo con la reformulación del papel del Estado, sino además con una reformulación del concepto de razón, conocimiento y construcción social de la realidad. El papel del Estado en relación a la institucionalización de normas, reglas y recursos que garanticen el funcionamiento de las señales del mercado, no es solo producto de una modificación del clima de época; el desarrollo del sistema de educación superior, la explosión de los números en términos de instituciones docentes y alumnos como ha señalado Brunner (1990) sentaron las bases y posibilidades para la introducción de la competencia y el mercado de instituciones, docentes y alumnos.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, el surgimiento de un vocacionalismo no centrado en la calificación para el puesto de trabajo, y el reemplazo de este referente por la empresa como prestadora de sentido a los procesos educativos,

---

5 Brunner (1990) señala que, entre 1950 y 1975, los establecimientos de educación superior universitarios se multiplican en la región por más de cuatro veces hasta alcanzar ese último año un total de alrededor de 330 establecimientos. Se calcula para la educación superior, incluyendo todas las modalidades, un total de 2.500 establecimientos en 1980. En cuanto a los alumnos estos pasan de 266 mil en 1950 a 647.500 en 1985 para el conjunto de la educación superior con una tasa de escolarización bruta del 16 %. Por otro lado los docentes llegaban en 1980 a 560 mil.

está ahora afectando al conjunto del sistema. Ya no se trata de vincular la educación superior y el trabajo a través de la creación de sectores identificados con determinados requerimientos sociales y económicos, sino de orientar vocacionalmente al conjunto de la estructura curricular, organizacional e institucional de las IES. Es decir, orientar el sistema hacia una lógica de mercado mediante procesos que tiendan simultáneamente a su regulación y no prever las necesidades y requerimientos del aparato productivo. Se trata más bien de rediseñar el sistema de tal manera que sus instituciones puedan hacerse cargo de los procesos de ajuste y adecuación al medio. El papel del Estado en relación a la universidad iniciado a fines de la Edad Media parece haber entrado así en una crisis, que no remite solamente a los lineamientos de la política neoliberal sino también a los cambios tecnológicos y organizacionales que están transformando radicalmente el mundo del trabajo y su relación con el saber y sus instituciones.

### **La empresa como modelo organizacional y cultural: el nuevo vocacionalismo de los ochenta**

Señala Jaques Marcovitch (1993) de la Universidad de São Paulo:

El proceso de planificación, compra, transferencia, asimilación y desarrollo de paquetes estructurados de conocimientos es cada vez más complejo, rápido y competitivo. Las empresas compiten no solo en el terreno de la investigación, sino también en el de la celeridad para introducir los nuevos productos y procesos al mercado. A su vez las universidades se enfrentan a nuevos desafíos, derivados del hecho de que sus fronteras con el sector productivo, antes claramente delimitadas, hoy se hacen más difusas, hay parques tecnológicos

en los campus, contratos con la industria e incluso centros coadministrados entre las universidades y las industrias. En su interior, las barreras disciplinarias se están colapsando cada vez más rápidamente.

Lo señalado anteriormente no refleja el estado de situación de la universidad argentina y posiblemente solo la de algunas en América Latina. En muchos casos el modelo tradicional se resiste y la crisis permanece larvada, sin la dinámica de entrecruzamientos que se ha descrito. Sin embargo los procesos de cambio están presentes. El paradigma del nuevo modelo de universidad que trata de ser implementado desde los distintos Estados nacionales con el apoyo de los Organismos Internacionales es el de la universidad anglosajona, cuyas características organizacionales han sido tradicionalmente más flexibles y adaptables a los cambios del entorno. El surgimiento del llamado Estado evaluador, la propuesta teórica de autorregulación de los sistemas en Europa, la introducción de mecanismos de competencia y jerarquización entre instituciones a través de los mecanismos de acreditación, así como el fortalecimiento de las relaciones con la empresa están transformando la configuración del sistema tradicional. El abandono del Estado de bienestar, la política de restricción del gasto público, la generalización de la aplicación de criterios de desempeño a las instituciones y los docentes se están implementando en un contexto de renovación de la pretensión histórica de autonomía (por lo menos en la Argentina) de las universidades respecto del Estado.

Curiosamente la política estatal, que en la mayoría de los países operó en favor de la descentralización y de los ideales de autorregulación del sistema, en la Argentina está orientada a restablecer los vínculos con el Estado. Es desde este vínculo y



desde la construcción de organismos de control y mediación que el Estado planifica direccionar un cambio cuyos objetivos ideales son la transparencia de los procesos, la elevación de la calidad, el mejoramiento en el desempeño de los factores y recursos universitarios, etc. El conjunto de este proceso es conducido por argumentaciones cuya racionalidad y pertinencia abreva, en lo fundamental, en una concepción que construye su sentido a partir de la lógica de la empresa y su destino. Debido a la vigencia de una fuerte autonomía en las casas de estudio esta vinculación pretende ser ordenada e institucionalizada ahora a partir del Estado.

Trataremos de observar algunos rasgos de este discurso en el que la empresa se constituye en dispositivo de una nueva racionalidad universitaria y educativa. En primer lugar habría que señalar que actualmente parece predominar una perspectiva que va más allá de considerar a la empresa como captadora de fuerza de trabajo calificada. A la referencia específica como ámbito laboral de los egresados, como contraparte en los procesos de consultoría, transferencia tecnológica, investigación y desarrollo, etc., como orientadora de la currícula, se añade la de la consideración de la empresa como modelo ejemplar de organización, de gestión y de sensibilidad con el medio ambiente. La empresa parece convertirse en referente y modelo organizacional de la universidad debido, en gran medida, a que el desarrollo tecnológico y su impacto en los productos, procesos y matriz organizacional de la misma son tan grandes, que la adecuación ya no puede realizarse solo a través del ajuste por el producto. La aceleración de los tiempos ha puesto en cuestión este tipo de ajuste del período anterior. El acoplamiento a la distancia del modelo tradicional parece estar en cuestión.

La velocidad de los cambios y transformaciones en el mundo de la producción y los servicios es tan acelerado que obliga a desarrollar nuevos argumentos en torno a la temática de la articulación: estos van desde desligar la especialización de la universidad para transferirla a la formación continua dentro de la empresa, aligerar las estructuras de formación de manera que puedan desarrollarse en forma más acorde a los cambios producidos en el sector productivo, hasta acortar los ciclos curriculares, transferir la especialización al cuaternario, etc. Toda la discusión hoy tiene finalmente como centro el poder establecer vínculos de cooperación entre organismos cuyos tiempos se han distanciado fuertemente.

En este sentido podríamos pensar que están en juego en este momento dos modelos polares de universidad, que hoy aparecen de alguna manera en los distintos discursos. Por un lado el modelo de universidad-empresa (ya sea concebida como escuela de negocios o como empresa vinculada a la investigación y producción de conocimiento) independiente o la universidad en *partnership* con la empresa y en la cual la universidad adquiere y absorbe las modalidades de gestión y la cultura de la empresa, tal como lo ha analizado Bensimon (1993), y por el otro lado la universidad tradicional en la que las disciplinas y los campos científicos y profesionales están fundamentalmente orientados hacia adentro, es decir, hacia el campo científico o la profesión. En esta puede deslindarse aún claramente, desde el punto de vista organizacional, la administración burocrática de corte weberiano y la disciplina estructurada sobre el modelo colegiado.<sup>6</sup> El motor del

---

<sup>6</sup> Para el análisis del estilo organizacional de la universidad y su diferencia con la empresa y la burocracia estatal, ver el texto ya clásico en América

cambio continúa siendo aquí la disciplina y el factor de estabilización de la institución.

Esta reorientación de la política educativa en dirección a dar mayor protagonismo al mercado y a las unidades productivas está siendo impulsada desde el conjunto de Organismos Internacionales que inciden en la elaboración de políticas educativas en América Latina. Coraggio (1992) en su análisis sobre las políticas globales de los Organismos Internacionales observa también la existencia de contradicciones entre la tendencia a la privatización y la descentralización que se dan de manera simultánea a una creciente intervención, cuya raíz se encuentra en las dificultades que supone despertar automatismos de mercado en el campo educativo. Esto se observa sobre todo en el nivel básico de la enseñanza. Aquí es obvio que el mercado no podrá lograr a través de sus mecanismos los objetivos de universalizar la enseñanza. Para el Banco Mundial, la generalización de la educación básica, las reformas en la gestión escolar, la modificación de la currícula orientada a ciencias y matemáticas tiene una clara orientación económica, objetivo que es por otro lado contradictorio con la falta de peso que en sus programas tiene la educación superior más vinculada a la formación de recursos humanos y la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos.

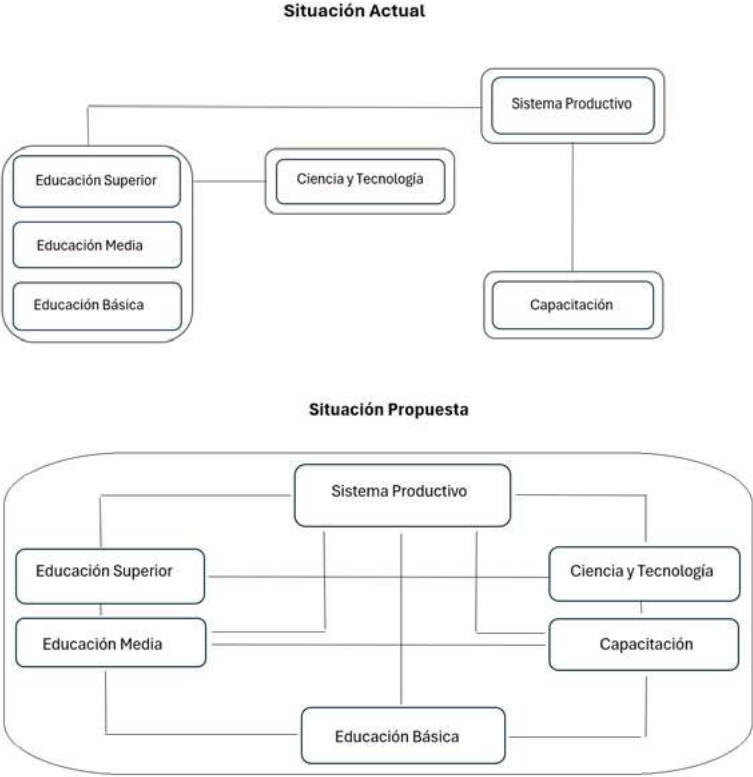
Parece más estructurada la propuesta de la CEPAL que, con una concepción más claramente ligada a la región, tiende a enfatizar los aspectos vinculados al desarrollo científico y tecnológico así como el desarrollo de la educación superior. En el documento de la CEPAL denominado "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" (1992), cabe

---

Latina *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica* (Clark, 1991).

observar también en este caso el fuerte vínculo que se establece con la empresa.

Gráfico 1. Vinculación entre el sistema educativo y el productivo según su situación. América Latina, 1995



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles.

La orientación del sistema educativo ha de girar fundamentalmente en torno a los nuevos requerimientos planteados por la sociedad centrada en el saber y la competitividad que se deriva de

las capacidades adquiridas en el sistema educativo, así como de la capacidad desarrollada por el sistema de investigación.

A diferencia de la propuesta del Banco Mundial, en la perspectiva de la CEPAL el nuevo esquema propuesto trata de adjudicar un rol más importante a la universidad y la investigación que en ellas se desarrolla: la estructura de investigación media de este modo la relación entre la empresa y el sistema educativo. El planteo global es asimismo fuertemente vocacionalista, no solamente en relación con las universidades sino también por la importancia atribuida en el texto a los sistemas de formación y capacitación. A pesar de que el planteo no deja de tener en cuenta los valores en relación con la construcción de la moderna ciudadanía, la equidad y el desarrollo tecnológico, así como el papel de la pequeña y mediana industria, del informe no se desprende un perfil productivo del que se derive un posible reconocimiento del particular estilo de desarrollo desde el cual acceder a una perspectiva de mediano y largo plazo. El perfil productivo se reduce a las expectativas vinculadas al futuro desempeño competitivo de las empresas. Pero a diferencia de la empresa vinculada al proceso de sustitución de importaciones, concentrada en el mercado interno, esta empresa no devela su rostro. Es por esto que la única salida posible dentro de estos discursos parece orientarse a fortalecer el acoplamiento de la educación al destino abstracto de las empresas. Ante la incertidumbre se trata de armonizarlas en torno a un destino común: la empresa y la aparente racionalidad derivada del mercado.

Parecería que en la medida que se diluyen y vuelven más abstractas las capacidades requeridas para incorporarse a la

producción<sup>7</sup> se hace cada vez más necesario el ajuste entre educación y trabajo en dos sentidos: en primer lugar es necesario adaptar la temporalidad que ha distinguido a estas dos esferas de lo social. El tiempo rápido del cambio tecnológico debe ser asimilado en su inmediatez, pues no se puede proyectar, al mismo tiempo que el problema de lo general y universal se vuelve esencial, pero esta vez no como cultura humanista sino como cultura empresarial sin ataduras nacionales, como globalización, de los referentes, la información y las identidades.

El nuevo carácter universal de la educación se liga así, como bien ha señalado Neave (1993), a los mercados globalizados, a las unidades productivas que lo dinamizan, y a la formación requerida por estos procesos. Se aleja de la historia, la memoria y el espacio original: el Estado docente tradicional es puesto así en cuestión. Por otro lado, la dualización de los mercados de trabajo y la desjerarquización del sistema de ocupaciones tradicionales así como la movilidad de las unidades de producción dificultan seguir concibiendo a la educación como “aparato o dispositivo” unificado verticalmente en torno a un centro rector. En este contexto los valores tradicionales asociados a las humanidades y ciencias sociales parecerían formar parte de lo particular, aquello que frente a la universalidad de los negocios distingue a las distintas culturas nacionales. Parecería que debajo de las elucubraciones acerca de las habilidades y destrezas (flexibilidad, adaptabilidad, manejo de los lenguajes básicos, capacidad de análisis y síntesis, etc.) requeridas por el nuevo modelo, lo que está en juego

---

<sup>7</sup> El trabajo de Robert Reich (1993) es interesante en este sentido no solo porque propone discutir los nuevos perfiles laborales requeridos en una economía globalizada, sino porque incluye en su análisis una crítica a los criterios de clasificación ocupacionales vigentes en los Estados Unidos.

no son determinadas orientaciones cognitivas sino la cultura y orientación valorativa de la educación. En realidad, la empresa aparece en los discursos hegemónicos realzada como modelo normativo y cultural más que como una realidad con exigencias concretas (como sistema cuantificable y programable de ocupaciones) como se manifestaba en el discurso de la teoría de los recursos humanos.

La importancia de las actitudes y los valores frente a las habilidades y destrezas, de las orientaciones y valores frente a las aptitudes motoras y habilidades técnicas en la estructuración de la relación mundo de la educación-mundo del trabajo, ya había sido observada por Bowles y Gintis (1976) con relación a la historia de la educación en los Estados Unidos. En este contexto se vuelven vitales los problemas de la gestión, pues es desde aquí que se produce el recambio respecto de los tradicionales modelos de administración centralizada. Como ya hemos señalado, el Estado, en la región, parece asumir la función de rearticular las universidades autónomas en esta dirección. En realidad se trata de generar una nueva cultura universitaria en torno a los valores de competitividad, desempeño y logro. No se trata de la competitividad tradicional derivada de la estructuración de los propios campos científicos disciplinarios o profesionales en los que descansaba la antigua autonomía, sino fundamentalmente de los esquemas organizacionales de la empresa en los que la aplicabilidad inmediata del conocimiento y la respuesta a los problemas constituyen un referente fundamental.

Como hipótesis podría señalarse que la tendencia prevalente es la de trasladar la cultura organizacional de la empresa a la educación: se trata de resolver así la tensión entre el ajuste administrado de la educación tradicional al ajuste por la vía del mercado, presente en las actuales propuestas. Pero el mercado

exige reglas y recursos así como instituciones, solo de este modo se entiende la sobrecarga de normas que propone la Ley universitaria oficial en la Argentina (la diferencia fundamental del tipo de regulación del modelo norteamericano con el que se propone en la Argentina radica, básicamente, en el hecho de que el primero ha sido producido por el sistema y el segundo por el gobierno y la burocracia).

### **El impacto del desarrollo científico-tecnológico sobre la autonomía de la universidad contemporánea**

La autonomía tal como ha sido concebida tradicionalmente aparece severamente cuestionada por las nuevas formas de regulación de la educación superior. Ya sea que esta residiera en la cátedra, la institución, o en las arenas en que se desarrollaba la investigación, fue la disciplina como cuerpo de conocimientos y campo de reconocimientos institucionales la que constituyó el eje de esta autonomía real o potencial de la universidad. Es desde los distintos campos del saber, sean estos los de las ciencias naturales o humanas, que la universidad pudo dar cuenta de los procesos que tenían lugar en el ámbito de la organización societal o natural. Las figuras del científico y el intelectual constituyeron el arquetipo moderno de esta independencia y capacidad de la razón para dar cuenta de su entorno social y natural. Sin embargo durante las últimas décadas la autonomía aparece cuestionada, no solo en el terreno epistemológico, en la medida en que el mismo concepto de verdad está en crisis, sino que están en cuestión también los propios espacios en los que la verdad era producida y reproducida: la universidad como espacio legitimado históricamente para hablar de la verdad. Este proceso de deslegitimación de la universidad está vinculado en gran medida a la actual



relación que se observa entre desarrollo científico y tecnológico. La creciente desestructuración de los campos constituidos del saber en las áreas de punta por la intervención creciente del poder político en asociación con el económico obliga a detenernos en estos aspectos que están modificando no solo el discurso acerca del rol de la universidad, sino los tradicionales fundamentos sobre los que se imaginó la articulación de la universidad con la sociedad. Como señala Musto

la actual estructura de la investigación, el tradicional control académico sobre el conocimiento está destinado a desaparecer, o más bien a ser atomizado y restringido a campos menores con lo cual se ponen en cuestión las tradicionales formas de autoridad prevalecientes en la universidad: las formas colegiadas y de control centradas en el grupo de pares. (1993, p. 30)

El autor se detiene en algunos aspectos específicos que ponen en cuestión las antiguas delimitaciones y fronteras entre ciencia y tecnología, que consideramos contribuyen a poner en crisis el modelo de universidad tradicional, pero que al mismo tiempo obligan a otorgarle un nuevo sentido en relación con los nuevos problemas que las sociedades nacionales enfrentan en el presente. Además, observa que:

- a. No es posible trazar una línea divisoria que separe la ciencia pura de la aplicada, ya que ambas tienden a usar métodos similares [...]. Además la actividad de investigación pura y aplicada es llevada a cabo tanto en universidades como en laboratorios de investigación.

- b. Bajo la presión de aplicaciones tecnológicas y una circulación más rápida del conocimiento, los límites tradicionales entre disciplinas científicas comienzan a borrarse.
- c. Con la desaparición de la búsqueda de la verdad como ideal de la ciencia, desaparece también la unidad intelectual de cada disciplina centrada alrededor de interrogantes básicos y cada una se divide en subdisciplinas que han adquirido un estatus más o menos formalizado y se han vuelto esenciales para la canalización de subsidios y para las carreras institucionales.
- d. Se observa una creciente división del trabajo entre aquellos que hacen ciencia y aquellos vinculados a las estructuras de administración de las instituciones académicas.
- e. Las viejas estructuras de reconocimiento entre pares son reemplazadas cada vez más por criterios cuantitativos y abstractos (como el Citation Science Index), al mismo tiempo que la burocracia científica incorpora nuevos valores y cuestiones a la comunidad científica.
- f. Cada vez es mayor el control de los nuevos centros de poder burocrático y organizacional. Hay una tendencia a la preponderancia del segundo debido a los subsidios en gran escala, los programas de largo plazo y las dimensiones crecientes de los laboratorios. Políticos y administradores de la ciencia tienden a acrecentar su protagonismo.
- g. La deconstrucción de las fronteras entre ciencia y tecnología, la relativización de la problemática de la verdad, la creciente división del trabajo y el consiguiente desarrollo de nuevos grupos de interés fuera del ámbito de la ciencia tradicional que se desarrolló en las comunidades universitarias son todos nuevos problemas para tener en cuenta. En realidad parecerían haberse quebrado las prácticas tradicionales que dieron sentido a la comunidad universitaria como “*universitas*”.

- h. En relación con los nuevos actores, se plantea también la interesante cuestión de cómo el desarrollo de la empresa científica y la transformación del conocimiento en mercancía requiere de la intervención del Estado, pues es este el que construye el mercado a partir de legitimar la apropiación privada de los conocimientos y descubrimientos (patentes). Nuevos actores e intereses se incorporan así al mundo del desarrollo científico al mismo tiempo que este es motorizado crecientemente por el desarrollo tecnológico, difuminándose así las fronteras, mientras que simultáneamente se ponen en crisis los tradicionales patrones de legitimación que habían consagrado los ámbitos universitarios tradicionales. La paradoja de la relación Estado-mercado comienza a ser desbrozada.

La tradicional distinción entre conocimiento puro y aplicado, la distinción entre disciplinas que dio origen a particulares formas colegiadas de gestión de la investigación así como de construcción y ordenamiento del currículum, parecen estar en crisis. Pero, como hemos señalado, la evolución de la universidad hacia una universidad de masas también incidió en la creciente incertidumbre respecto del rol de la universidad. Por lo pronto la idea tradicional de la universidad en el sentido de Ortega y Gasset (1930), la universidad de élite, ya no tiene vigencia. Varios desarrollos se conjugan en esta transformación: el crecimiento espectacular del número de instituciones, así como de alumnos y docentes en América Latina implicó una modificación importante de los componentes sociales de la universidad. La feminización de la matrícula así como la popularización del acceso a la universidad se vinculó, como señala Brunner (1990), al desarrollo de

una cultura superior de masas ligada crecientemente a la industria cultural urbana.

La cátedra tradicional, los departamentos, las facultades, institutos o escuelas o las unidades de coordinación de las unidades académicas y establecimientos se ven objetivamente cuestionados por nuevas realidades que afectan la estructura y la misma orientación de la institución universitaria. La complejización de las instituciones por el desarrollo de nuevos niveles como el posgrado y formas del pregrado; el desarrollo de nuevos sectores que adquieren creciente legitimidad como el subsector privado; y la creación de organismos de amortiguación entre la universidad, el Estado y la sociedad constituyen el escenario complejo en el que se dirime el futuro de la educación superior.

Estamos viviendo el pasaje de un modo de adaptación y ajuste entre educación y trabajo, que ha tenido como protagonista fundamental durante el período de sustitución de importaciones al mercado ocupacional, a una adecuación cuyo referente ya no son los productos de la universidad en relación con los puestos de la estructura laboral, sino de lo que se trata ahora es de adecuar los procedimientos y las reglas del mundo de la empresa al espacio universitario. Parecería que se está imponiendo la necesidad de igualar los tiempos y los ritmos entre la universidad y la empresa.<sup>8</sup>

---

8 Blais señala algunas diferencias básicas que diferencian a la industria y la universidad, entre estos aspectos se señala: a) Mientras el foco de la investigación y desarrollo en la universidad es hacer investigación básica orientada por la curiosidad, en la industria es investigación aplicada con énfasis en el desarrollo experimental; b) mientras la racionalidad básica de la universidad es aumentar el conocimiento, en la industria es aumentar la eficiencia; c) mientras en la universidad el objetivo es crear nuevas ideas, en la industria es producir ganancias; d) mientras las características relevantes de la

Cabe preguntarse finalmente cuál es hoy la posibilidad concreta de sostener el modelo clásico de universidad cuya universalidad fue garantizada no solo por los criterios de consagración autónomos y propios de cada disciplina, sino también por la pluralidad de la existencia de estas en el cuerpo universitario. El nuevo vocacionalismo no es el producto ya de un proyecto elaborado de articulación entre mundos diferentes como lo fue en los sesenta. El vocacionalismo actual se apoya en un Estado que funciona como facilitador de un proceso que implica subordinar la autonomía de la universidad a nuevos criterios de desempeño y eficacia, que se han configurado como sentido común educativo no solo de aquellos que lo promueven como los Organismos Internacionales, sino también del Estado, las empresas y el *establishment* político de los países.

Davis y Alexander señalan que acceder por parte de la universidad a desempeñar este nuevo rol económico que se propone

implica el establecimiento de lazos más firmes con las fuerzas políticas y económicas que intentan dirigir la producción de conocimiento. Acceder a estas demandas de concentrarse en el envío de resultados de las investigaciones y las

---

universidad son generalmente teóricas, a veces, individualista, y centradas en alguna idea, en la industria son la mayoría de las veces muy prácticas, a menudo llevadas a cabo por equipos, centradas en la producción; e) mientras el contexto en la universidad es abierto, en la industria es cerrado y confidencial; f) mientras la evaluación en la universidad se hace por científicos pares, en la industria se hace por el jefe, el gerente; g) mientras el horario en la universidad es abierto, en la industria es bastante rígido; h) mientras en la universidad el reconocimiento se hace a través de honores científicos, en la industria se hace a través de beneficios económicos extras; e, i) mientras en la universidad los resultados de la I y D, en la industria pertenecen exclusivamente a la compañía (Blais, 1990, cit. en García Guadilla, 1994).

innovaciones a las empresas, cambiaría la naturaleza de la educación superior. Iniciativas políticas, las fuerzas del mercado, de la industria, del conocimiento y las presiones corporativas están integrando a las universidades en sistemas de innovación empresarial. Las fuerzas integrativas emergentes del sistema de conocimiento están redefiniendo el contenido de la educación. Esto amenaza las misiones básicas de la universidad: esto a su vez amenaza la democracia. (1993, p. 40)

Pero, en América Latina, ¿qué empresa? ¿Qué hay más allá y más acá de estos escenarios de globalización? ¿Cuáles son las deudas de la universidad con la sociedad en su conjunto? Estas preguntas aluden ahora a deudas de la universidad con la propia modernidad no plenamente realizada. Paradójicamente la universidad está accediendo a una problemática vinculada a la nueva universalidad, al mismo tiempo que no ha realizado sus compromisos con la modernidad. La universidad en nuestros países ha incluido a sectores numerosos de la franja etaria de 18 a 24 años que permite hablar de una universidad de masas. Pero, a diferencia de los países centrales, esto se da en el contexto de una sociedad que no ha podido cumplir con la satisfacción de los requerimientos básicos por educación de los niveles previos. Por otro lado, al mismo tiempo que el discurso global acerca de la modernización de la universidad se guía por la lógica de la competitividad de la gran empresa, es la pequeña y mediana empresa la que genera empleo y trabajo en un contexto de creciente heterogeneidad estructural (Muñoz Izquierdo, 1992).

La pérdida de la autonomía tradicional por las tendencias que hemos reseñado en la empresa y el complejo de ciencia y tecnología constituyen sin duda elementos fuertes, en el sentido de cuestionar los tiempos en los que se basaba esa tradicional autonomía.

Sin embargo, es necesario aludir a los problemas de la organización y toma de decisión en las universidades. Existen aquí marcas y señales propias que la identifican.

### **La problemática de la organización como un problema ausente en la reflexión sobre la articulación universidad - sector productivo**

Se observa en la literatura acerca de la articulación entre universidad y sector productivo una cierta preponderancia de lo normativo. Este voluntarismo tiñe también a las publicaciones que, desde los Organismos Internacionales, han abordado el tema. En principio estos documentos reposan sobre la afirmación cierta, pero difícil de medir empíricamente, del papel del conocimiento en los procesos de transformación económica así como en la construcción de la ciudadanía y la equidad social. No entraremos en estos temas en particular pues no constituyen el objeto del presente trabajo, pero sí podemos afirmar que la insistencia en las bondades de los mecanismos de articulación ha dejado de lado el particular perfil de los actores ya sea la universidad o la empresa. A pesar de esta afirmación, se observa en general una mayor preocupación por caracterizar a la empresa, por lo menos en lo que hace a los nuevos perfiles organizacionales que la han de caracterizar en el futuro.

Con relación a la universidad parece en cambio predominar una perspectiva de la que está ausente toda caracterización de sus particulares formas organizacionales, la heterogeneidad que impone la diversidad disciplinaria, las marcas que las caracterizan en cuanto campo científico al mismo tiempo que como ámbito de la formación profesional, el complejo mundo del gobierno y la estructuración del poder, etc. En realidad podría decirse que, al

mismo tiempo que se piensa a la universidad como un agente de transformación, se la reflexiona desde los tradicionales modelos de la universidad-idea clásica y no de las modalidades complejas que estas han desarrollado durante las últimas décadas. Predomina con relación a los problemas de investigación y desarrollo, transferencia, prestación de servicios entre la universidad y el sector productivo, el supuesto inicial de que el perfil del egresado universitario deberá adaptarse a las nuevas condiciones de cambio tecnológico que afronta o afrontará el mundo de la producción. En este sentido existe un cierto consenso entre los distintos autores (Reich, Drucker, Thurow, etc.), en cuanto a las características del nuevo perfil requerido; pero se parte de una concepción estática y reduccionista de la universidad. En muchos de los casos queda reducida a una empresa entre otras.

Retomaremos con el fin de analizar estos aspectos algunas cuestiones observadas por Carlota Pérez (1991), con relación a los nuevos requerimientos del sector productivo. Me parece importante su aproximación pues tematiza el carácter del vínculo universidad-empresa, al mismo tiempo que incursiona en algunos aspectos internos de la universidad.



**Cuadro 1. La educación superior y la transición en la empresa, del funcionamiento rutinario al cambio técnico constante**

<b>La transición</b>		
Una organización tendiente a optimizar y estandarizar	Una organización flexible y adaptable: Cambio técnico constante. Mejora continua. Respuesta rápida al mercado.	
<b>Exige</b>		
Potencial de asimilación de información nueva: Sólida formación básica. Conciencia del avance en la frontera. Hábito de ubicar y procesar información. Manejo de idiomas.	Profesionales con: Capacidad de innovación. Experiencia en abordar problemas y analizar alternativas. Creatividad. Hábitos de investigación.	Condiciones de actualización permanente: Plan de estudios en renovación constante. Hábitos de autoformación. Acceso posible a la educación permanente.

Fuente: Carlota Pérez (1991).

La autora plantea, también, la inevitabilidad del cambio tecnológico y organizacional de las empresas si la región quiere integrarse competitivamente al mundo; observa asimismo las “ventanas” que se abren en los períodos de cambio de paradigma tecnológico y los nuevos perfiles requeridos para que los recursos formados en la universidad respondan a las nuevas necesidades del mundo productivo. Se parte así del criterio inicial de que los requerimientos del sector productivo constituyen la matriz a partir de la cual se elaboran los futuros perfiles cognitivos, las disposiciones y orientaciones, las habilidades y destrezas con que habría que

formar a los futuros graduados.<sup>9</sup> Los perfiles básicos concebidos desde esta perspectiva son como lo muestra el cuadro: la capacidad de los recursos para asimilar nueva información, la capacidad para incidir en los procesos productivos a partir de la innovación, al mismo tiempo que procuran su actualización permanente. La autora avanza en esas propuestas, que ya se esbozaban en la década de los sesenta, para mencionar rápidamente una estrategia que, como hemos señalado anteriormente, constituye una de las alternativas que tiende a generalizarse desde la perspectiva de la articulación.<sup>10</sup> Es interesante en este planteo el hecho de que se avanza en la caracterización con respecto al discurso clásico, reafirmando la necesidad de interpenetración organizacional de ambos espacios. Como vemos, luego de rechazar como ilusoria la

---

9 Carlota Pérez (1991) considera así que “el pasaje de una economía que organizaba la producción sobre la base de estandarizar los productos y los procesos, al mismo tiempo que procuraba optimizar los métodos de fabricación sobre la base de una división del trabajo fuertemente definida en el puesto, a la empresa flexible concebida como máquina de aprender, sobre la base de una estructura flexible capaz de adaptarse al cambio del medio ambiente en cuya base están las transformaciones en la tecnología informática, requerirá de nuevos actores”.

10 Al describir la necesidad de derribar los muros que aíslan al sistema educativo, Carlota Pérez señala que: “La nueva realidad a afrontar desde el sistema productivo no podrá ser enfrentada desde el tan añorado e ilusorio puente entre la universidad y la industria sino que se trata de establecer vastos terrenos de colaboración e influencia mutua, desarrollando esquemas de cooperación efectiva y creando condiciones de respeto y confianza para la definición conjunta de estrategias. Se trata de crear la máxima interacción creativa entre ambos mundos y adoptar los modelos más dinámicos y eficaces, no solo en la empresa sino también en el ámbito de la administración educativa. Buscar la catálisis mutua entre la actualización educativa y la modernización productiva parecería una manera eficaz de crear un círculo virtuoso para acelerar los procesos de desarrollo en el presente período de transición tecnológica” (1991, p. 48).

idea de “puente” afirma la necesidad de dirigirse hacia formas de articulación que se describen en realidad como procesos: “catálisis mutua”, “cooperación efectiva”, “círculo virtuoso”, etc., los que apuntan a recrear una “interacción más efectiva” al mismo tiempo que se afirma la necesidad de efectuar reformas internas a las instituciones. La idea de “simbiosis” o “acoplamiento” en la que se incluyen los aspectos administrativos y disciplinarios avanza aquí sobre el tradicional concepto de articulación, que presupone la existencia de espacios con autonomía relativa.

Esta tendencia a resolver los problemas del ajuste a través de la homologación organizacional se observa también en relación con la importancia que está adquiriendo en los Estados Unidos y en América Latina el “Total Quality Managment” [TQM] promovido en las universidades norteamericanas por las grandes corporaciones. Dupont, ITT e IBM participan de un movimiento de colaboración U-E que está tratando de generalizar, en los Estados Unidos, el entrenamiento de la administración académica en las nuevas técnicas del *managment* empresarial. En un momento de crisis de financiamiento y de crecientes exigencias de *accountability*, como señala Bensimon (1993), no es extraño que estas cuestiones tengan una convocatoria importante en el movimiento universitario.

Independientemente del valor del TQM, lo que interesa es el modelo de articulación y el tipo de transferencia que se supone está debajo de estos procesos. El nuevo modelo de articulación que se expresa hoy en el *partnership* U-E implica, en lo fundamental, la transferencia de los procesos de administración y control de las empresas a las instituciones universitarias. No se trata ya de apelar desde la distancia a un tipo de producto sino que se trata más bien de intervenir en el proceso de construcción del producto, como garantía de que el recurso humano ha sido

producido según los estándares de calidad (en los que habría que incursionar para analizar las habilidades u orientaciones vinculadas a la socialización). Pero en el fondo se trata de problemas de gestión que incluyen valores relativos a la eficacia y la pertinencia de las actividades, que se desarrollan en las universidades y que afectan el tipo de logros (en los que la rentabilidad constituye su núcleo central). De este modo el ajuste y el control se internaliza situándose en el corazón organizacional.

La cuestión en torno a la necesidad de cooperación entre la empresa y la universidad no parece estar en discusión. Lo que sí cabe preguntarse y es necesario discutir más profundamente, pues se trata del perfil de la universidad, es si se trata de articular entidades con tiempos, ritmos y estructuras organizacionales distintas, así como con autonomía propia, o si de lo que se trata es de avanzar hacia una simbiosis organizacional que garantice la universalidad de la cultura empresarial frente al “localismo” de las tradicionales comunidades científicas y de la vieja cultura humanista como sugiere Neave.<sup>11</sup>

Considero que la ausencia de una discusión profunda en relación con las formas y modelos de articulación se debe, en gran medida, a que no se ha desarrollado un debate serio y sostenido sobre el perfil de la universidad como organización. Siendo débiles las conceptualizaciones acerca de la problemática es importante la transferencia de conceptos desde otros órdenes institucionales. Por el otro lado, cuando se aborda a la empresa, esta parecería constituirse en una metáfora de la que están ausentes las características que permiten identificarla en términos de sus

---

11 Autores como Allan Bloom en *El cierre de la mente moderna* y Pierre Bourdieu en diversos trabajos han profundizado desde distintas perspectivas teóricas en esta cuestión.

necesidades más concretas de formación y capacitación así como de transferencia de tecnología.

Si bien es cierto que la flexibilización organizacional y los nuevos modelos de gestión pueden ser universalizables, las empresas tienen comportamientos distintos ya sea en la necesidad de proveerse de conocimiento local como en cuanto a su dependencia del entramado de instituciones regionales. Una definición más clara en relación con los sectores y ramas capaces de desarrollarse en cada uno de los espacios nacionales en condiciones de globalización de los mercados, así como una caracterización más precisa de las empresas y sus necesidades constituye una tarea insoslayable. En este sentido parece pertinente la opción que señala Muñoz Izquierdo cuando señala que

al diseñar estrategias encaminadas a reducir la brecha tecnológica que nos separa de los países desarrollados, puede ser ya irremediable el tener que mantenernos al margen de las ramas actualmente dominadas por empresas transnacionales, y buscar, en cambio, alternativas en el desarrollo de actividades productivas que aún sean susceptibles de absorber tecnología nacional, ya sea con el objeto de aprovechar los recursos actualmente subexplotados, o de reducir los costos de producción de los bienes y servicios obtenidos actualmente por medio de tecnologías más avanzadas que las actualmente utilizadas, pero tal vez menos sofisticadas que las conocidas como tecnologías de punta. (1992, p. 21)

Esta es una perspectiva que permite mantener la pertinencia nacional de las universidades (sobre todo las universidades regionales), al mismo tiempo que les permite construir problemas (lo cual no significa necesariamente caer en el localismo)

interdisciplinarios que incluyan la problemática de la universidad en todas sus dimensiones funcionales y disciplinarias. Desde este marco menos abstracto es posible avanzar hacia una postura más productiva respecto de la discusión en torno a la articulación.

Con relación a las universidades y el sistema científico-tecnológico parece necesario rediscutir (ya en otro contexto tecnoeconómico distinto al que lo planteara Oscar Varsavsky en los sesenta) el tropismo que ejerce la ciencia internacional con la consecuencia señalada por Salomón (1994): a) demasiada investigación dirigida a tópicos que no son los más urgentes; y, b) demasiados científicos que no están interesados en estos problemas. Aunque esta afirmación pueda discutirse desde varias perspectivas, alude a la necesidad de encontrar puentes entre las necesidades locales y las instituciones de formación e investigación. En esta línea Muñoz Izquierdo señala que en un contexto de apertura de los mercados y la difusión de tecnologías e información debilita la capacidad competitiva de la industria local. El reto sería así, para las Instituciones de Educación Superior [IES], el “contrarrestar el efecto devastador que, la gradual introducción de las tecnologías arriba mencionadas, irá generando en aquellas empresas de propiedad nacional que no han tenido acceso a las tecnologías que permiten la automatización de los procesos tecnológicos” (1992, p. 21). En el mismo texto anterior, Muñoz Izquierdo al igual que Salomon piensa que el rol de las universidades tiene que estar más centrado en la difusión y adaptación que en la creación. Sin embargo, considero que otro importante, y generalmente olvidado, componente de esta discusión es el de las instituciones y las tecnologías intangibles (procesos sociales) concebidas como capacidad de gestión e innovación. Las IES y las empresas deberán considerar la necesidad de construir comunidades de intercambio en las que el espacio constituya un

referente concreto, al mismo tiempo que se discutan los mecanismos de innovación internos a cada una de las instituciones así como los mecanismos de interfase entre una y otra entidad. Estas articulaciones no pueden construirse sobre abstracciones sino que deben incluir disposiciones, normas, reglas y recursos. En resumen deben plasmarse bajo la forma de una cultura. Esta fue una precondition en los países en los que se generaron procesos sostenidos de desarrollo: estos siempre tuvieron, como lo tuvo el capitalismo, una matriz cultural cuando no religiosa.

Volviendo a la cuestión universitaria en la que queremos concentrarnos, es necesario reiterar lo más arriba señalado: la universidad solo ocasionalmente es incorporada a la conceptualización educativa desde una comprensión que incorpore sus particulares modos de estructurar el poder y proceder en la toma de decisiones. En esta línea es necesario incorporar nociones como “organización compleja”, “sistema de base pesada”, “sistema político”, “anarquía organizada”, “acoplamiento laxo”, etc.,<sup>12</sup> que en el presente no forman parte del universo conceptual de los que se ocupan de la problemática de la articulación. Sin embargo, estos análisis son los que permitirían situar más apropiadamente el discurso en especial referido a la cooperación U-E y a la creación de un marco institucional y cultural realista para dicha cooperación. Comprender a la universidad como un sistema complejo en el que se entrecruzan historias, culturas y formas de consagración disciplinaria en el tramo horizontal de la organización, con la estructura de poder derivada de la burocracia institucional en el tramo vertical; entender el carácter fragmentado de los recintos de poder y lo que esto significa en términos de la toma

---

12 Algunos de estos aspectos han sido tratados en “La universidad argentina en transición” (Krotsch, 1993).

de decisiones, así como en la difusión de innovaciones; penetrar en las articulaciones internacionales e interinsitucionales de las disciplinas más estructuradas, así como en su débil dependencia institucional; situar a las instituciones en sistemas compuestos por sectores y niveles, al mismo tiempo que se reconocen los niveles de autoridad dentro y fuera de la institución; y reconocer la dinámica de cambio y transformación a la que está sujeta constituyen solo algunos aspectos que hoy deben ser integrados al análisis.

Si no se reconoce la maleabilidad organizacional que ha caracterizado a la universidad desde la Edad Media así como la capacidad que tiene de moldear el medio ambiente y, por sobre todo, el hecho de que la universidad es un sector de las IES y que es en este contexto que hay que discutir las funciones y responsabilidades de un conjunto diverso de instituciones, es difícil pensar en construir alternativas viables. Finalmente la cooperación debería ser discutida en relación con el conjunto de la sociedad, de este modo se evitaría privilegiar algunos ámbitos disciplinares o perspectivas que reducen la racionalidad universitaria a una pertinencia social particular. El carácter universal de la universidad debería radicar precisamente en esa capacidad milenaria que ha tenido de conjugar diversas y contradictorias racionalidades. La posibilidad organizacional de permitir este clivaje entre el pasado y el futuro es precisamente lo que la diferencia de otras instituciones y organizaciones. Es su particular maleabilidad, así como su fragmentación, lo que la distingue como organización y le permite contener la diversidad de tiempos y perspectivas.



Hemos formulado en otro lugar<sup>13</sup> los problemas vinculados con la autonomía de la universidad y su vinculación con el largo plazo, la distinción entre ciencia pura y aplicada, el carácter científico y pedagógico como nota central de la articulación frente a los criterios de financiamiento, así como la necesidad de comprender a la universidad como parte de un sistema en el que se distribuyen funciones y tareas respecto de la sociedad en su conjunto. Por otro lado esta no se reduce al problema de la empresa. La universidad tiene, además de una función crítica, otras múltiples funciones que la obligan respecto de otros ámbitos de la sociedad, así como respecto a los otros niveles del sistema educativo. Cumplir con estas múltiples funciones supone trabajar sobre la interdependencia y la autonomía como base de la creación de una interlocución múltiple por parte de la universidad. Amirante (s.d.) señala:

uno de los interrogantes principales del actual debate parece entonces destinado a no recibir respuesta, a saber: ¿la ciencia se desarrolla independientemente de la sociedad según lógicas intrínsecas a la acumulación de descubrimientos, o bien está ligada al sistema socioeconómico de tal modo que su desarrollo está dominado por los factores exteriores? Y, entre estos últimos, ¿cuáles son aquellos que deben prevalecer, los de las empresas, los de los servicios públicos o los de las necesidades sociales?

Aunque responder estas preguntas parece una tarea a resolver ampliando los horizontes de la discusión, es necesario comenzar

---

13 “Universidad y Sistemas Productivos” (Krotsch y Tenti Fanfani, 1993).

a plantearlos para superar así la tentación de montar escenarios vacíos de actores.

### **La relación entre la universidad y la empresa: la experiencia de la Universidad de Buenos Aires**

Las experiencias de articulación U-E en la Argentina no son nuevas. Sí lo es, sin embargo, la discusión generalizada de esta problemática entre el conjunto de los actores universitarios y no universitarios. En los cincuenta se crearon una serie de organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial [INTI] el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica [CONICET] y la Comisión Nacional de Energía Atómica [CNEA]. El diseño de esta configuración institucional suponía una división del trabajo en la que la universidad (menos en el caso de la energía atómica) desempeñaba un rol fundamental en el campo de las ciencias puras. El desarrollo tecnológico, su producción y transferencia estaban localizados en espacios diferentes que no necesariamente se articulaban como organismos de interfase.

Organismos como el INTI y el INTA fueron, y son hoy, teóricamente los encargados de promover la investigación y la transferencia en el campo de las tecnologías a través de las actividades de extensión, problemática que por otro lado adquirió durante ese período estatuto teórico en las discusiones referidas a la incorporación de conocimiento al proceso productivo, ya sea este industrial o agropecuario. En lo fundamental, la universidad quedó vinculada a una concepción de la investigación no dirigida (vinculada a la estructura del CONICET) que se complementaba con un extensionismo cuyos horizontes y prácticas se remontaban a la Reforma universitaria del 18.

Si bien la estructura anterior no se modificó en lo fundamental, se observa hoy una tendencia a asignar las responsabilidades en materia de desarrollo y transferencia tecnológica a las universidades, en especial a las del sector público en detrimento de los institutos tecnológicos mencionados. Sin embargo esta situación es más el producto de la reestructuración espontánea de los protagonismos institucionales que de una política explícita de ciencia y tecnología a nivel nacional.

A pesar de que no hubo una política activa de interacción U-E a nivel nacional, y pocas veces en de los establecimientos universitarios, se ha desarrollado una serie de experiencias en el campo de la cooperación U-E que debería ser mejor recuperada para el conjunto del sistema. Entre las experiencias de importancia se pueden señalar las siguientes: a) El Programa de I y D del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca [PIDCOP] con sede en la Planta Piloto de Ingeniería Química [PLAPIQUI] de la Universidad del Sur. Este programa ha sido creado en 1977 e incluye a más de 150 investigadores; la Universidad Nacional de Mar del Plata a través de su Facultad de Ingeniería tiene un programa vinculado a la tecnología de materiales (cerámicos, catalizadores, polímeros, metalurgia, etc.). Fue creado en 1986 y está relacionado con las empresas de la región; la Universidad de La Plata, que junto a la de Buenos Aires es la de mayor desarrollo científico, tiene distintos programas de cooperación tanto en el sector industrial como agropecuario. Recientemente ha iniciado un programa vinculado a la industria farmacéutica local; la Universidad de San Juan ha implementado dentro del marco de su Facultad de Ingeniería un Instituto de Robótica con importantes desarrollos en el campo de la investigación y venta de tecnología. Estas experiencias deben aún ser evaluadas en cuanto a la cobertura e impacto en la sociedad y la universidad. Un fenómeno que ha

podido observarse es la tendencia a la desvinculación de los grupos de investigación de las estructuras universitarias.

En relación con las dificultades que enfrenta la relación U-E, cabe mencionar las siguientes contenidas en el informe de la misión del Programa Columbus (1990).

- a. Falta de apoyo jurídico para acompañar la realización de contratos con la industria, en temas tales como propiedad industrial e intelectual de las patentes o en procedimientos burocráticos.
- b. Dificultades organizativas y financieras para promover eficazmente la relación.
- c. Falta de incentivos económicos para los docentes e investigadores involucrados, lo que puede derivar en su migración hacia empleos extrauniversitarios o, incluso, fuera del país.
- d. Falta de claridad jurídica respecto a la titularidad y a la propiedad industrial e intelectual de las patentes.
- e. Resistencias en sectores de la industria a refrendar contratos con la universidad, las resistencias universitarias son hoy menores y tienden prácticamente a desaparecer.
- f. Inexperiencia.

A las observaciones anteriores realizadas por la misión del Programa Columbus podríamos agregar las restricciones que se derivan de los problemas de gobierno típicos de las IES. A lo que se añade en la Argentina una fuerte intervención de la política que se suma al debilitamiento histórico de las comunidades académicas. Esta situación es de importancia, pues ha complejizado el sistema de toma de decisiones en un momento en el que la tendencia a la competencia interinstitucional comienza a ser importante.

El creciente interés por la cooperación U-E en la Argentina está vinculado a una serie de factores que en lo fundamental tienen que ver con el “*aggiornamento*” que está viviendo la universidad argentina luego de consolidado el proceso de democratización iniciado en 1983. Los siguientes son algunos de los elementos que están contribuyendo a insertar la problemática de la cooperación U-E en la vida universitaria argentina:

- a. La creciente conciencia del papel infraestructural que tiene el conocimiento en los procesos productivos sobre todo a través de la intervención de la informática.
- b. La evidencia de una mayor vinculación entre desarrollo tecnológico y científico que se manifiesta sobre todo en el campo de la biotecnología y la microelectrónica.
- c. La rápida transformación de los tradicionales modelos de transferencia que generalmente se asociaron a la idea de extensión. Este concepto, que hizo crisis en los sesenta, en el sector agropecuario ha sido reemplazado por un ideal más interactivo, al mismo tiempo que el extensionismo universitario (verdadera expresión cultural de la Reforma) intenta incursionar en nuevos campos con el objeto de adaptarse a las nuevas circunstancias.
- d. El derrumbe de las barreras ideológicas que se interponían tradicionalmente en la relación con la empresa, con la consiguiente ampliación de la función social de la universidad a otros actores.
- e. La creación de universidades regionales en los setenta (16 universidades) sobre la base de su potencial contribución al desarrollo regional. La orientación original de estas universidades al medio las diferencia de la orientación de las

- tradicionales hacia la profesión. De aquí posiblemente la mayor disposición que están mostrando con relación a los procesos de cambio e innovación.
- f. La necesidad de obtener recursos adicionales se ha establecido como sentido común.
  - g. La generalización de los discursos originados en primer lugar por los Organismos Internacionales acerca del valor del conocimiento productivo para el conjunto del sistema, así como de los nuevos retos que a las empresas y a la universidad le imponen los mercados globalizados.
  - h. La combinación entre autonomía y el creciente número de instituciones está orientando a las universidades a la competencia así como a la mejora de sus mecanismos de toma de decisiones.
  - i. Algunos instrumentos como la Ley 23877 de Innovación Tecnológica aprobada en 1990 por el gobierno nacional junto a aquellos creados en cada universidad.

## **La Universidad de Buenos Aires**

Pueden observarse progresos en el campo de las medidas de política universitaria que facilitan, en el marco de la Universidad de Buenos Aires, el desarrollo de actividades de cooperación con el sector productivo. Este desarrollo se da en un contexto en el que la actividad de investigación es realizada tradicionalmente en los Institutos de Investigación vinculados al CONICET y de los investigadores de la Carrera del Investigador Científico y Técnico, que tienen su lugar de trabajo en esta institución en la cual solo el 10 % de los 1.800.000 docentes tienen tiempo completo.

En 1986 se creó el subsidio Universidad de Buenos Aires-Ciencia y Técnica [UBACyT], que financia proyectos de investigación y tiene un programa de formación de investigadores jóvenes. En 1987 con la creación de la Dirección de Convenios y Transferencias se avanza en el proceso de desarrollo de la cooperación, a través de la realización de actividades de promoción y la creación de un marco jurídico apropiado. Este tenía por objeto solucionar los contratiempos que se derivaban de las trabas reglamentarias impuestas a la obtención de fondos y pagos adicionales a los docentes. Se establece así en la nueva reglamentación de 1987 el ordenamiento de las actividades de cooperación técnica, producción de bienes, asesoramiento e incremento de subsidios de investigación entre la UBA y el sector productivo. Se establecen también las modalidades que han de ser permitidas (servicios a terceros, convenios específicos y generales) que comprenderán trabajos técnicos de alta especialización, desarrollos, tareas de transferencia de conocimiento tecnológico y prestación de servicios para terceros. En la misma resolución se establece que “es prioridad de la misma la búsqueda de mecanismos alternativos que permitan mejorar los ingresos del personal docente”.

En 1990 se crea una normativa relacionada con la propiedad de los resultados de la investigación, como contraparte del crecimiento de los convenios (entre 1987 y 1992 se firman 425 convenios). Sin embargo, es importante observar que la distribución de los convenios se concentra, como vemos en el cuadro 2, en el área de asistencia técnica y consultoría, siendo muy débiles las áreas más complejas de la cooperación: así investigación y desarrollo y transferencia de tecnología no alcanzan a constituir un 2 % de los convenios.

**Cuadro 2. Distribución de convenios y transferencias por tipo de vinculación. Universidad de Buenos Aires, 1987-1991**

<b>Tipo de vinculación</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>TOTAL</b>
Asistencia técnica	22	21	22	18	9	(92) 26,4 %
Consultoría	22	28	43	59	28	(180) 51,7 %
Donación	1	0	0	0	0	(1) 0,3 %
Formación de recursos humanos	2	7	13	5	3	(30) 8,6 %
Investigación y desarrollo	1	1	1	0	1	(4) 1,1 %
Prestación de servicios	8	8	8	13	2	(39) 11,2 %
Transferencia de tecnología	0	1	1	0	0	(2) 0,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>88</b>	<b>95</b>	<b>43</b>	<b>(348) 100,0 %</b>

Fuente: Albornoz (1993).

En 1991 se constituye UBATEC S. A. (en el marco de la Ley 23877) como empresa universitaria integrada por la UBA, la Municipalidad de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina, y la Confederación General de la Industria. Esta empresa tiene por función facilitar la realización, la venta y el cobro de los servicios proporcionados por la universidad. Como señala García de Fanelli “lejos de los objetivos iniciales de realizar trabajos de transferencia de tecnología, las modalidades de vinculación predominantes han sido la realización de servicios de asistencia técnica, consultoría y formación de recursos humanos” (1993, p. 11), lo cual parece congruente con lo que hemos visto más arriba en relación con el tipo de convenios elaborados.

Las preguntas que habrían de formularse, debieran indagar en los motivos que dificultan o impiden la cooperación en términos de transferencia e investigación: ¿se debe a una cuestión operativa? ¿Existen los campos científicos y tecnológicos



pertinentes? ¿Dónde se localiza la demanda? En realidad para salir del campo de la especulación se hace necesario avanzar en el análisis de la oferta y la demanda, así como en el diagnóstico de las potencialidades existentes en el campo científico y en el de los probables requerimientos de los sectores productivos.

A las iniciativas ya señaladas, se agrega en 1991 la creación de la Red de Oficinas de Transferencia con “nodos” en cada una de las facultades. Estas unidades han comenzado a operar aunque también aquí cabe señalar que se observan problemas en cuanto a la capacidad de gestión. Problemas que no solo se deben a cuestiones vinculadas a la infraestructura física o la dificultad de encontrar los recursos humanos idóneos para tal actividad, sino que tienen que ver con problemas vinculados al estilo organizacional de la universidad. Cabe agregar además que, en la Universidad de Buenos Aires, en muchos casos es la propia unidad académica comprometida la que realiza la articulación con la empresa a través de asociaciones *ad-hoc*.

En la Facultad de Ciencias Económicas, que es una de las facultades con más actividad en servicios (en especial a organismos de gobierno), estos se realizan a través de su Secretaría de Extensión. Lo mismo sucede en Ciencias Sociales y en la mayoría de las Facultades de la UBA. Por otro lado, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo tiende a canalizar la prestación de servicios a través de UBATEC. En el caso de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, en la que se han desarrollado proyectos de importancia en el Departamento de Química Orgánica, de Química Inorgánica, Analítica y Química Física, se crearon espacios que estructuran la vinculación al mismo tiempo que realizan investigación. En el primero se creó la Unidad de Servicios de Microanálisis y Métodos Físicos en Química Orgánica [UMYMFOR]. En el segundo funciona el Instituto de Química Física de los Materiales,

Medio Ambiente y Energía [INQUIMAE]. Estas unidades, cuyas actividades se realizan con relativo éxito, prestan su servicio fundamentalmente a través de la Fundación de la Facultad. Por otro lado, existen experiencias dentro de esta que han tenido menos éxito, ya sea por causas de la estructura de apoyo o por desconocimiento de sus necesidades como ha sucedido con la pequeña y mediana industria (García de Fanelli, 1993). Por otro lado, existen en esta Facultad otras experiencias de prestación de servicio a través de estructuras que están “asociadas” a la Facultad, como el Instituto de Investigaciones en Ingeniería Genética y Biología Molecular [INGEBI] y los Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios [LANAIS], financiados originalmente por el BID, que no han podido estructurar una relación exitosa con el sector productivo o los servicios por razones fundamentalmente de *marketing* y gestión, pero también por la inexistencia de una demanda específica. Con relación a esta cuestión existen problemas estructurales que se derivan tanto de la tecnología utilizada por la empresa trasnacional como de las orientaciones de la pequeña y mediana industria. Es en esta región que se plantean los desafíos más interesantes para la universidad. Sin embargo estos desafíos no podrán llevarse a la práctica si la universidad no desarrolla, además de las tecnologías y conocimientos específicos a transferir, habilidades en materia de elaboración de estrategias de innovación así como técnicas de intervención institucional.

Un problema fundamental que ha sido observado tanto por García de Fanelli (1993) como por Albornoz (1993) es el de la falta de interés en la vinculación por parte de un empresariado más preocupado por el arte de la venta que por el “arte del hacer”. Un empresariado cuya cultura de la innovación es pobre y cuya preocupación por establecer vínculos con la universidad es débil. En este contexto, la experiencia realizada en la Universidad de

Buenos Aires en el área de la cooperación U-E durante los últimos años ha estado caracterizada por el dinamismo proveniente de la Secretaría de Ciencia y Técnica del Rectorado. Es desde este nivel de autoridad dentro de la estructura organizacional de la universidad que se han modificado las reglas y recursos institucionales, contribuyendo así mejorar las condiciones generales de cooperación en las distintas unidades académicas. Sin embargo parecería que las experiencias más asentadas han sido producto del desarrollo endógeno y frecuentemente particularista de distintos grupos de interés académico.

En el tratamiento de la temática U-E se observa en general una falta de reconocimiento de la problemática organizacional y disciplinaria de la universidad. De hecho existen límites a los modos de la transferencia que están determinados por los distintos paradigmas disciplinarios. Esto puede verse claramente en la experiencia de la Universidad de Buenos Aires. Independientemente de que no se han desarrollado aún experiencias más complejas en el campo de la I y D o los parques tecnológicos e incubadoras de empresa, las diferencias en cuanto a las modalidades e intensidad de la vinculación están relacionadas con las características básicas de las estructuras disciplinarias. En las ciencias así denominadas blandas predomina la consultoría, la asistencia técnica y la capacitación de recursos humanos. En las ciencias duras la posibilidad potencial de realizar transferencia tecnológica e I + D es mayor. Sin embargo, como se ha afirmado, predomina en la Argentina y en América Latina un tipo de vinculación centrada en la prestación de servicios, las consultorías y la asistencia técnica. Esto se observa también en la Universidad de Buenos Aires. Por otro lado allí donde las potenciales articulaciones son mayores, como en la biotecnología, la demanda por parte de los actores empresariales es escasa. Esto ha sido

reiterado por distintos autores y posiblemente constituya una de las restricciones fundamentales.

En términos generales podríamos afirmar que la evolución reciente de la cooperación U-E en la UBA ha tenido efectos positivos en algunos de los siguientes aspectos:

- a. Ha contribuido a orientar a la universidad hacia problemas nuevos de la sociedad.
- b. Produjo ingresos que han sido transferidos en parte a otros campos, al mismo tiempo que ha puesto en discusión los problemas de gestión y organización.
- c. Introdujo una cultura de la innovación y el cambio.
- d. Ha influido por la vía de la creación de nuevos espacios y grupos de interés en la complejización y diferenciación institucional.

Sin embargo es precisamente en el espacio de lo organizacional que cabe preguntarse si la búsqueda de nuevos ámbitos de interfase (dada la complejidad existente en el viejo sistema) no está produciendo una fragmentación, que pone en entredicho las potencialidades de la diversidad al mismo tiempo que dificulta la transferencia endógena de las nuevas prácticas, sobre todo al ámbito del currículum y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En este sentido cabe reafirmar que la actividad primordial y central de la universidad es la transmisión de conocimiento, y que la adecuación de la institución a los nuevos criterios de desempeño y eficacia externa solo tiene sentido en tanto y en cuanto incidan en el mejoramiento de ese proceso. Lo anterior nos obliga a reflexionar sobre el impacto y sentido pedagógico de las actividades de cooperación y nos orienta a reconocer la importancia de los problemas de la organización, la disciplina y la

innovación o transferibilidad interna de la relación U-E (García de Fanelli, 1993).

Sin embargo se puede afirmar, así, que en la universidad argentina y en la UBA en particular se han modificado favorablemente las condiciones generales que permiten una mayor vinculación entre universidad y sector productivo. Existen sin embargo algunos factores que dificultan el desarrollo de esta vinculación. Entre ellos se puede hacer mención de los siguientes:

- a. La particular combinación entre la gestión tradicional vinculada a las normas del control burocrático del sector público y la creación de instancias de interfase más ágiles que se mueven en una lógica de la ganancia no está suficientemente elaborada.
- b. El carácter y la vinculación entre una y otra esfera de la gestión se manifiestan de manera poco clara en las prácticas institucionales concretas.
- c. La problemática organizacional. Este es un aspecto que hemos tratado de sostener a lo largo del trabajo. Las características horizontales en términos del mecanismo de toma de decisiones, el carácter fragmentado de los espacios de arreglo de poder, la alta conflictividad en los procesos de negociación, y la lentitud en los procedimientos y toma de decisiones, así como el carácter ambiguo de la autoridad, y la relación no siempre pertinente entre problemas y soluciones constituyen un obstáculo. A esto se agrega la falta de visibilidad de los interlocutores, producto en la mayoría de los casos de la negociación política, que no se constituyen en referentes claros para las instituciones externas. Existe de este modo un problema global que podríamos llamar de interlocución,

que impide cada vez más la integración de la universidad pública a una realidad caracterizada fundamentalmente por el cambio.

## **Conclusiones**

En el trabajo hemos tratado de arribar de una manera posiblemente algo forzada a la conclusión de la importancia que en el marco de la relación U-E se dé prioridad a la vinculación con la pequeña y mediana empresa. Esto tiene que ver con la convicción de que es necesario para la universidad particularizar la problemática de la ciencia y la tecnología. Los países centrales tienen sistemas de desarrollo científico-tecnológico en los que intervienen actores reales interesados en su desarrollo. Adoptar estos modelos en nuestros países puede ser además de ingenuo, costoso. Definir cómo hacer o adaptar ciencia y tecnología a nuestras propias condiciones ambientales en un contexto periférico con fuerte peso de la segmentación económica y social es una tarea ineludible que debe ser definida por cada Estado nacional.

La discusión anterior ha sido materia de reflexión en distintos eventos. Me parece que ha sido menos discutido el rol de la universidad en estos procesos, por lo cual he insistido en realzar el papel de la universidad. En este sentido me pareció importante introducir los aspectos que hacen de la universidad un actor más pero, al mismo tiempo, un actor que amerita ser reconocido desde sus particularidades. Al hablar de mimetismo o articulación he tratado de discutir el pasaje de una forma de articulación, que en los sesenta se fundaba en un tipo de ajuste comandado por el planeamiento y la ingeniería social, a un ajuste U-E cuyo carácter me parece que aún no está dilucidado, pero

que en lo fundamental es conducido por el mercado y una regulación que se basa en un supuesto distinto de la eficacia del conocimiento. La incerteza acerca del papel de la universidad es mucho mayor hoy que en décadas pasadas. La referencia a la empresa no puede convertirse en una falsa utopía, como ha ocurrido con muchas utopías educativas anteriores.

La universidad no está hoy solo frente al desafío de producir los productos requeridos en tiempo y forma. Los desafíos son mayores pues está en cuestión su identidad como espacio históricamente construido. Dos cuestiones creo están incidiendo en este sentido: la relación cada vez más fuerte entre ciencia y tecnología y la aceleración de los cambios científico-técnicos y su impacto sobre la organización del trabajo y las instituciones que alojan al trabajo. La primera cuestión desafía a la universidad desde su interior, desde la matriz disciplinaria y científica; la segunda desafía a la institución y a la forma en que se vincula con los actores productivos, en la que se pone en cuestión su propia forma. Finalmente, creo que por lo señalado en términos de la dualización socioeconómica de nuestros países, la universidad puede desarrollar una acción pertinente en el espacio de la pequeña y mediana empresa. Este ámbito es el que más requiere de transferencia e investigación apropiada. Pero esto requiere también de estrategias de intervención adecuadas.

Por último, quisiera señalar que he tratado de resaltar la necesidad de que toda discusión acerca de la articulación sea pensada con relación a los procesos centrales de la universidad, que son producir y transmitir conocimiento así como incrementar el saber y las formas de hacer en los alumnos. La discusión U-E debería someterse así, siempre, a la exigencia de su pertinencia pedagógica.

## Bibliografía

- Albornoz, Mario (1993). La relación de las universidades con el sector productivo en Argentina. En *Cooperación, empresa y universidad en Iberoamérica*. São Paulo: CYTED.
- Albretch, Douglas y Ziderman, Adrian (1992). Funding Mechanisms for Higher Education [Discussion Paper N° 153]. Washington: World Bank.
- Alexander, Jon y Davis, Charles (1993). Teoría democrática e incorporación política de la Educación Superior. En Emilio Tenti Fanfani (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Ben David, Joseph y Zloczower, Abraham (1966). Universidades y sistemas académicos en las sociedades modernas. En *La universidad en transformación*. Barcelona: Seix Barral.
- Bensimon, Estela Mara (1994). A rebellious reading of TQM, Center for the Study of Higher Education. The Pennsylvania State University [presentación]. *American Educational Research Association, Annual Reunion*. Atlanta, EUA.
- Bensimon, Estela y Neumann, Anna (1993). *Redesigning Collegiate Leadership: Teams and Teamwork in Higher Education*. Londres: Ed. Johns Hopkins.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (1976). *Schooling in Capitalist America*. Nueva York: Basic Books.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: FCE.
- CEPAL (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Clark, Burton (1991). *El Sistema de Educación Superior: una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM/Nueva Imagen.



- Corragio, José Luis (1992). *Economía y educación en América Latina*. Santiago de Chile: Papeles del CEAL.
- Courard, Hernán (Comp.) (1993). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- García de Fanelli, Ana María (1993). *La articulación de la Universidad de Buenos Aires con el sector productivo: la experiencia reciente*. Buenos Aires: CEDES.
- Kells, Herbert R. (1993). *Self-Regulation in Higher Education: A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. Londres: Ed. JRP.
- Krotsch, Pedro (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad* (Buenos Aires: FSOC-UBA), (3).
- Krotsch, Pedro y Tenti Fanfani, Emilio (1993). Universidad y sistemas productivos. En Emilio Tenti Fanfani (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Marcovitch, Jaques (1993). *Gestión de la innovación y el desarrollo tecnológico*. En *Cooperación empresa-universidad en Iberoamérica*. Sao Paulo: CYTED.
- Mollis, Marcela (1990). *Universidades y Estado nacional. Argentina y Japón, 1885-1930*, Buenos Aires: Biblos.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1992). Relaciones entre la educación superior y el sistema productivo. En Martiniano Arredondo, *La educación superior y su relación con el sector productivo*. México: ANUIES.
- Musto, Renato (1993). Ciencia y democracia: las instituciones científicas en las sociedades avanzadas. En Emilio Tenti

- Fanfani (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Neave, Guy (1993). Significación actual del vocacionalismo. *Universidad Futura*, 4(12).
- Neave, Guy y Van Vought, Frans (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Pérez, Carlota (1991). Nuevo patrón tecnológico y educación superior: una aproximación desde la empresa. En *Retos Científicos y Tecnológicos. Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial: el Caso de América Latina y del Caribe, Futuro y Escenarios Deseables* (Vol. III). Caracas: UNESCO.
- Piore, Michel y Sabel, Charles (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.
- Puiggrós, Adriana y Krotsch, Pedro (Comps.) (1994). *Universidad y evaluación: estado del debate*. Buenos Aires: Aique/Rey/Ideas.
- Ramson, Angela (1993). *Improving Higher Education in Developing Countries* Washington: Economic Development Institute of the World Bank.
- Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Salomon, Jean Jacques (1994). Tecnología, diseño de políticas, desarrollo. *REDES* (Bernal: UNQ), (1).
- Tedesco, Juan Carlos (1986). *Historia, educación y sociedad (1880-1945)*. Buenos Aires: Solar.
- UNESCO (1991). Nuevos contextos y perspectivas. En *Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial: el Caso de América Latina y del Caribe, Futuro y Escenarios Deseables* (Vol. I). Caracas: UNESCO.
- UNESCO (1991). Oportunidades del Conocimiento y de la Información. En *Reunión Internacional de Reflexión sobre los Nuevos*

*Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial: el Caso de América Latina y del Caribe, Futuro y Escenarios Deseables* (Vol. II). Caracas: UNESCO.

UNESCO (1986). *La educación y el mundo del trabajo*. Caracas: UNESCO.

VV. AA. (1989). *Zur Kultursoziologie der westeuropäischen und lateinamerikanischen Universitätssysteme im 19. und 20. Jahrhundert und Weltzivilisation und Regionalkultur*. Múnich: Eberhart Verlag.

Winkler, Donald (1990). *Higher Education in Latin America* [Discussion Paper N° 77]. Washington: World Bank.



# La universidad en el proceso de integración regional

## El caso del Mercosur\*

### Introducción

El proceso de globalización que tiene lugar en los diferentes planos de la vida social ha impuesto nuevos retos a la universidad latinoamericana. Las tradicionales formas de cooperación interuniversitarias han sido relativamente electivas. Las nuevas formas de cooperación exigen, en cambio, crear sinergias sobre la base de la interdependencia y la complementariedad. La regionalización que compromete hoy a la mayoría de los países supone una interconexión de los diferentes planos de la sociedad que se condicionan mutuamente.

El Mercosur vincula inicialmente a cuatro países del extremo sur del continente. Uno más, Chile, programa incorporarse a fines de 1996. La nueva entidad abarca un significativo espacio

---

\* Extraído de Krotsch, Pedro (1997). La universidad en el proceso de integración regional: el caso del Mercosur. *Perfiles Educativos*, 19(77). Basada en este artículo, una versión que actualiza y amplía la perspectiva fue publicada en Mollis, Marcela y Krotsch, Pedro (1998). Globalización integración regional y asociación universitaria: el caso de la asociación de universidades, grupo de Montevideo. En Armando Alcántara Santuario, Ricardo Pozas Horcasitas, Carlos Alberto Torres (Coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI.

geográfico de casi 12 millones de kilómetros cuadrados y cuenta con una amplia y variada dotación de recursos naturales. Su población alcanza los 200 millones de habitantes con un producto del orden de los 700 mil millones de dólares y exportaciones con valor de 70 mil millones de dólares, es decir, solo 3 % de la población y el comercio mundiales. Su centralidad en relación con el comercio y la población es evidentemente menor que la que se puede observar en otros bloques. Sin embargo, su potencialidad y la rapidez con la que se ha desarrollado el proceso de integración merecen ser tenidas en consideración.

Si bien los objetivos iniciales del Mercosur se han planteado básicamente en el terreno económico, también se han incorporado a la agenda regional los otros planos de la vida de estas sociedades. La importancia que ha adquirido esta asociación para los países integrantes, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, todavía no ha sido suficientemente comprendida por los distintos actores locales, aunque este no es el caso de las grandes empresas, cuyos horizontes se construyen en el marco y en las hendiduras de los grandes procesos de integración que están afectando al mundo. El carácter no traumático que se observa en este proceso de articulación entre países se debe, posiblemente, a que no ha tenido que superar fracturas en la memoria colectiva como los países que hoy integran la Unión Europea.

Las universidades, en cuanto espacios naturales de producción y reproducción de saber, adquieren hoy un papel fundamental en una sociedad que ha convertido al saber en fuerza productiva. La universidad, en nuestra tradición, ha sido generalmente interpretada como lugar de consagración y monopolización tanto de los saberes como de los títulos. Sin embargo, se hace cada vez más necesario considerarla hoy, con Clark Kerr, como “institución axial” de la sociedad moderna. En ella

conviven áreas de saber encargadas de desbrozar el pasado con aquellas que incursionan en la construcción de saberes de frontera. A estas se añaden muchas otras funciones, tanto sociales como económicas, que complican la comprensión de su lógica y funcionamiento, así como las de su responsabilidad respecto de la situación particular que vive América Latina: su incorporación a una creciente globalización planetaria de la economía y la cultura, así como la responsabilidad frente a la segmentación social y económica, con sus secuelas de marginalidad y pobreza.

Pretendo en este trabajo dar a conocer algunas características del proceso de integración que se está llevando a cabo en el extremo sur del continente. En el norte está teniendo lugar un proceso similar que ha de incidir, seguramente, en la necesidad de incorporar a la ya compleja agenda de la discusión universitaria, el tema de la integración, que hasta ahora permaneció en los márgenes de nuestro interés. La problemática de la integración, con todo lo que esto significa en términos de compatibilidad de títulos, programas y planes de estudio, habilitaciones profesionales, movilidad académica y de los estudiantes, así como de construcción de horizontes comunes, es ya una realidad que va más allá de la tradicional voluntad de cooperar. El problema está instalado como una coerción social imposible de eludir.

Considero además que debemos trabajar más intensamente desde los enfoques comparados, cuya carencia, por lo menos en nuestra región, ha empobrecido la reflexión educativa. En este trabajo haré algunas referencias al nuevo papel que adquiere el conocimiento en nuestra sociedad, así como a su relación con los procesos de globalización y regionalización. Luego me detendré en los aspectos educativos, especialmente los universitarios, desde un punto de vista comparativo entre Argentina y Brasil. He considerado solo estos dos países debido a que el tamaño relativo

de sus sistemas universitarios permite construir un primer esbozo de la problemática regional.

### **Conocimiento, globalización y regionalización**

La problemática del conocimiento, de su producción, institucionalización y formas de distribución ha sufrido cambios de tal profundidad como para impactar las condiciones teóricas de la discusión. Los cambios más evidentes y publicitados tienen que ver con la relación entre producción de conocimiento y desarrollo tecnológico, entre razón y razón instrumental, entre ciencia libre y ciencia finalizada, etc. Se pueden mencionar otras cuestiones directamente vinculadas a esta problemática: a) la desintegración de la tradición epistemológica de una ciencia unificada; b) los intentos por lograr una nueva síntesis del conocimiento cognoscitivo, normativo y estético; y, c) el movimiento hacia las formas más científicas del conocimiento (Weiler, 1991). Si bien esta puesta en cuestión de los paradigmas modernos y positivistas de la ciencia dejan en entredicho al conjunto de la reflexión epistemológica contemporánea, la crisis se hace sentir sobre todo en el campo de las ciencias humanas y su tradición de sometimiento al paradigma de las ciencias naturales.

La importancia creciente del conocimiento como factor de producción (Habermas, 1993; Ellul, 1980), así como la liberación de su desarrollo respecto del control humano, de las naciones y asociaciones de producción, pone en crisis las tradicionales nociones de progreso y previsibilidad, la creciente subordinación de los seres humanos a la cultura material y simbólica por ellos creada, los separa crecientemente de la naturaleza y los espacios y mundos de vida tradicional. El hombre globalizado está hoy sometido a procesos de transformación de su economía emocional,



al mismo tiempo que el viejo sistema de temores y miedos pierde vigencia, los sistemas de confiabilidad que permiten sostener la conducta humana y la práctica social pasan a depender cada vez más de la cultura y los dispositivos tecnológicos. El extraordinario desarrollo de esta permite así la emergencia creciente de los “procesos de desencaje” y el desarrollo de nuevos “sistemas peritos” más abiertos en el espacio y el tiempo que aquellos tradicionalmente referidos al lugar como espacio físico.<sup>1</sup> La universidad y sus actores también están atravesados por estos procesos.

La interdependencia cada vez mayor entre los individuos y entre los Estados, como producto de la intervención de redes organizacionales públicas y privadas paulatinamente globalizadas, nos plantea preguntas acuciantes: ¿qué va a ser supranacional? ¿Qué será transnacional? ¿Qué querrá decir local? (Drucker, 1993). El consenso en cuanto a la primacía que adquiere el saber en la construcción del futuro global y del entorno humano inmediato nos obliga a repensar la educación. Sin embargo, la gran cuestión es desde dónde reconsiderar los procesos educativos

---

1 Anthony Giddens (1990) elabora los conceptos de desencaje, sistemas peritos y fichas simbólicas para explicar los procesos de deslocalización que produce la modernidad. Señala que estos conceptos le permiten, a diferencia de otras aproximaciones teóricas, incluir las nociones de espacio y tiempo vitales para explicar las nuevas condiciones en las que se desarrollan las prácticas sociales. Los procesos de desencaje aluden a la posibilidad de liberar las relaciones sociales de las ataduras locales, y esto se logra mediante los sistemas de fichas simbólicas. Estas son comprendidas como medios de intercambio que pueden ponerse a circular sin tener a la vista las características específicas de los individuos o grupos. Un ejemplo de ficha simbólica es el dinero. Por sistema perito se refiere a sistemas de excelencia técnica o competencia profesional que organizan grandes áreas de los ambientes material y social en que vivimos hoy, como por ejemplo, el sistema de aerotransporte. Estos sistemas se vinculan a la economía de las emociones mediante las nociones de confianza, peligro y riesgo.

más allá de los antiguos lugares: ¿cómo pensar la educación superando el sentido común y los sometimientos que nos imponen las normas y valores de las instituciones en las que esta discusión tiene lugar? ¿Cómo orientar nuestra reflexión y nuestra mirada? Se trata hoy también de poder pensar la sociedad del saber desde lo más profundo de nuestras características regionales: la dependencia tecnológica, la creciente desigualdad, el carácter inequitativo del sistema educativo y su creciente aislamiento respecto de los diferentes modos de producir y vivir de nuestras sociedades. Creo que los procesos de integración en los que estamos insertos nos obligan a elevarnos por encima de la matriz conceptual e institucional, así como de las rutinas historiográficas de la tradición nacional, desde las que pensamos las cuestiones educativas aún hoy: el sistema educativo formal vinculado a un Estado nacional cuyos fundamentos y sentidos tradicionales están en proceso de transformación. Posiblemente los cambios que hoy tienen lugar nos están obligando a una toma de distancia, a una reducción de la implicación en las instituciones tradicionales con el objeto de elevar nuestra capacidad reflexiva (Elías, 1982).

Pero, ¿a qué alude la globalización? Se podría comprender en su forma más simple como la extensión e intensificación de los flujos transnacionales, ya sean políticos, culturales, interestatales, individuales, económicos o religiosos. Este proceso adquiere contenidos concretos que han sido caracterizados por Gilles Breton (1994) como “evasiones en el Estado” y “evasiones a través de las fronteras” y finalmente como “evasiones más allá de las fronteras” entendidas como requerimientos nuevos, impuestos a los Estados nacionales desde el lugar particular de los desarrollos intraestatales y extraestatales a nivel global, como por ejemplo el medio ambiente, las nuevas concepciones e ideologías de grupos, o asociaciones vinculadas a la idea de aldea global. Se trata de

pensar también a la educación y las ciencias sociales en este nuevo contexto y desde una nueva epistemología.

Estas disciplinas derivan de una reflexión que se correspondió con la emergencia de los Estados nacionales europeos y de los procesos de industrialización asociados al desarrollo de la burguesía y de la clase obrera. Anunciaban el futuro. Hoy se requiere repensar las ciencias sociales y la educación. Los procesos de integración vinculados a la globalización convierten a esta necesidad, hasta ahora teórica, en un imperativo práctico, por lo menos en lo que atañe a la reflexión educativa y a la responsabilidad social de esta.

La transformación económica, política, cultural y social pone de manifiesto dinamisismos complejos en todos y cada uno de los ámbitos de lo humano, imponiendo restricciones y nuevas oportunidades a los viejos retos. Pero a veces olvidamos que los procesos de globalización no ocurren fuera de nosotros.

Estamos implicados, como esbozábamos más arriba, psíquicamente en los nuevos entramados mediante la modificación de los patrones de espacio-tiempo tradicionales, en los que nos apoyamos para construir nuestro mundo de vida, y mediante los cuales construimos y desplegamos nuestro sentido práctico, que hoy se ha adelantado a nuestra capacidad reflexiva. Nos hemos retrasado en cuanto a nuestra capacidad de dar cuenta de los procesos en los que estamos insertos. Tal perplejidad, por otro lado, se manifiesta en el estancamiento de las ciencias sociales y en el de su capacidad para proveer de instrumentos de referencia a la práctica social colectiva. En este sentido, nuestra habilidad para dar cuenta de la dimensión que asumen los crecientes procesos de interdependencia es, sin duda, limitada.

## **La dinámica de la regionalización: el Mercosur**

La globalización no es una cuestión de la posguerra fría. Esta cuestión estaba presente ya en los años setenta cuando surgió un nuevo tipo de organización productiva, que limitaba su demanda a un cierto número de mercados especializados en los sectores de alta tecnología concentradora de inversión en el conocimiento intensivo y en la información, cuya organización fue sustituyendo a las grandes empresas productoras de bienes estandarizados. La ruptura con el fordismo en el ámbito de los procesos de trabajo y con la política poskeynesiana en el ámbito del manejo de la política económica constituyeron elementos de fractura con el pasado que abrieron paso, al mismo tiempo, a la planetarización de la vida social y su contraparte, la regionalización (Breton, 1994).

Según distintos estudios, llevados a cabo en el marco de la OECD, del Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas y de la CEPAL, existen actualmente en la economía mundial dos tendencias diferentes y parcialmente opuestas: la internacionalización, proceso que se caracterizaría por un creciente intercambio intraindustrial horizontal determinado por la lógica del comercio dentro del trípode económico (Estados Unidos, CEE y Japón) y la regionalización en torno de estos núcleos regionales. Pero, al mismo tiempo, la regionalización que acompaña los procesos de globalización supone riesgos para esta, debido al proteccionismo y la voluntad hegemónica de las configuraciones menores. El Mercosur es producto, en gran medida, de este sistema de múltiples tensiones entre planos de integración regional y global que tienen lugar en las distintas regiones del planeta.

El Mercosur se ha incorporado así a este juego de interdependencias dominado básicamente por la tríada mencionada,

pero en condiciones de inferioridad en cuanto a su competitividad científico-tecnológica, así como económica. Al mismo tiempo, dentro de la región, se evidencia una tensión entre la idea de un “regionalismo abierto”, más orientado endógenamente, y una concepción aperturista en la que predomina una voluntad de globalización no mediada por los procesos de regionalización (Ferrer, 1995).

En Foz de Iguazú, el 3 de noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil expresaron la firme decisión política de acelerar el proceso de integración bilateral y explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano. El extraordinario dinamismo que el Mercosur despliega hoy en el campo económico no se ha traducido con la misma tónica a los otros planos de la vida social. Aquí la universidad puede jugar un papel protagónico, para lo cual tiene además ciertas potencialidades:

- a. Constituye la región más libre dentro del sistema educativo.
- b. A diferencia de los otros niveles educativos, es productora y reproductora de conocimiento.
- c. Tiene una doble capacidad de vincularse al sistema productivo: mediante la formación de recursos humanos, y por la producción de ciencia y tecnología.
- d. La autonomía administrativa y cultural facilita su inserción en procesos de integración horizontal mediante redes o consorcios regionales y extrarregionales.
- e. El hecho de tener como materia prima el conocimiento, materia paulatinamente sometida a la instantaneidad de la comunicación informática, le permite imaginar una universalidad

propia (Bourdieu, 1988), al mismo tiempo que otras dimensiones la atan profundamente a los procesos locales.

El dinamismo observable hoy en el campo de integración de los países del Cono Sur es producto, en gran medida, de factores extrarregionales como los de la globalización, pero también del aflojamiento de las tensiones tradicionales entre los Estados miembros. Los elementos conflictivos han existido siempre en la región desde que se firmó el Tratado de Tordesillas entre Portugal y España, en 1494. Diferentes conflictos complicaron la convivencia bajo el supuesto de un expansionismo que implicaba fundamentalmente a Argentina y Brasil, y que sustentó las hipótesis de conflicto de las respectivas fuerzas armadas, en un contexto político en el que durante décadas ejercieron enorme influencia.

La coerción sobre los Estados nacionales ejercida desde el proceso de globalización y el creciente asociacionismo regional, así como la democratización y subordinación de las fuerzas armadas al poder político, allanaron el camino. Se fortalecieron, así, los aspectos de cooperación y conflicto en diferentes planos de la vida social que no suponen la amenaza de la violencia física.

Lo anterior se desarrolla en un contexto geográfico relativamente integrado desde el punto de vista físico, denominado tradicionalmente cuenca del Plata, cuya espina dorsal desde el punto de vista económico, demográfico y también universitario se extiende entre las metrópolis de São Paulo y Buenos Aires.

A los aspectos políticos y geográficos que facilitaron el comienzo de la integración podríamos añadir aquellos que provienen de la ruptura de los modelos de economía agroexportadora primero y sustitutivo de importaciones después.

El 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, culminó el establecimiento del Mercado Común del Sur y la incorporación de Paraguay y Uruguay (la incorporación de Chile al TLC del norte está prevista para fines de 1996). En menos de una década, estos países han liberado la mayor parte del intercambio y establecido una tarifa externa común. Las excepciones al TLC y a la liberación total del comercio también tienen un plazo fijo. Quedará entonces plenamente constituida la unión aduanera y abiertos los caminos para la formación del mercado común. Los resultados alcanzados son significativos. Entre los años 1985 y 1994 el comercio intrarregional aumentó seis veces a una tasa de 22 % anual, que quintuplica el crecimiento del comercio extrazona (Ferrer, 1995). Esto significa indudablemente un acrecentamiento de las fuerzas centrípetas de la región.

Evidentemente, la capacidad de la Argentina para movilizar sus recursos científico-tecnológicos, así como los institucionales de sus 60 universidades, depende de que el proceso de integración económica sea lo suficientemente complejo y diverso (en las ramas económicas) como para incluir bienes de base científico-tecnológica, en los que por otro lado es más débil estructural y comercialmente. Es esta complejidad en el nivel de complementariedad y división del trabajo lo que permitirá o no a las universidades (sobre todo a las provinciales) articularse en los procesos de integración económica y sobre todo en los procesos de reconversión de las economías regionales de los propios países.

Las pequeñas y medianas empresas deberán tener un papel central en el futuro, no solo del empleo sino también de la vinculación de la universidad con el medio, pues son estas las que han tenido más dificultades en incorporarse al Mercosur. Es precisamente este sector el que tiene mayor capacidad potencial para absorber desarrollo científico-tecnológico elaborado localmente

(Muñoz Izquierdo, 1992). Esta cuestión ha sido generalmente descuidada por las universidades, debido a una perspectiva centrada en la globalización, en materia de tecnologías de la organización que demandan los distintos sectores sociales afectados por la creciente dualización de la economía.

Es necesario tener en cuenta que los actores más vitales del proceso son las grandes empresas, precisamente aquellas que menos dependen de insumos científico-tecnológicos locales. Esto refuerza nuevamente el círculo vicioso que nuestros países han establecido entre la economía y el fuerte profesionalismo de la universidad latinoamericana. Perdura, de alguna manera, aquella “universidad de los abogados” que Hans Steger (1989) había considerado como primer modelo de universidad integrada a una región que se abría a la exportación de bienes primarios.

### **Las cuestiones educativas en el Mercosur: de la cooperación a la integración**

La década de los noventa se desarrolla en el marco de una estrategia educativa global básicamente orientada por los organismos internacionales y en especial el Banco Mundial. Los conceptos de descentralización y calidad, y la empresa como modelo de la cultura organizacional, estructuran todo el universo discursivo. Las notas que caracterizan a la universidad como organización compleja permanecen ausentes, al mismo tiempo que la planificación y la previsibilidad han dado lugar a una pretendida nueva racionalidad, ahora “a posteriori”, provista por la evaluación. Pero estas perspectivas se desarrollan por ahora en el interior de cada uno de los países de los que nos ocupamos.

En el ámbito educativo, las acciones de coordinación comenzaron en abril de 1991 con una reunión de técnicos y ministros



de educación del Cono Sur. En mayo de 1991 se prepara en Brasilia el Acuerdo Cultural y Educativo, que se complementó en julio del mismo año con la reunión Mercosur Cultural y Educativo, en Asunción del Paraguay. En diciembre los ministros de los cuatro países firmaron un acuerdo basado en las siguientes áreas: 1) capacitación de la conciencia ciudadana favorable a la integración; 2) formación para el desarrollo; y, 3) armonización de los sistemas educativos.<sup>2</sup> Entre los resultados están:

- a. Plan Trienal celebrado en Ouro Preto en diciembre de 1994, vigente hasta el 31 de diciembre de 1997.
- b. Reconocimiento de certificados, títulos y estudios: en agosto de 1994 los ministros firmaron el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico. Simultáneamente, la Argentina ha reconocido como válido para este país el título de bachiller de los cuatro países integrantes del Mercosur.

---

<sup>2</sup> El periodo de transición se reguló según el Plan 1992-1994 y se consensuaron los siguientes programas y subprogramas:

Programa 1. Formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración.

*Subprograma 1.1. Información y reflexión sobre el impacto del proceso de integración del Mercosur.*

*Subprograma 1.2. Aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur.*

Programa 2. Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo.

*Subprograma 2.1. Educación básica y media.*

*Subprograma 2.2. Formación técnico profesional.*

*Subprograma 2.3. Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel.*

*Subprograma 2.4. Investigaciones y posgrado.*

Programa 3. Compatibilización y armonización de los sistemas educativos.

*Subprograma: sistema de información.*

- c. Para el nivel medio técnico se han sentado las bases de la integración y un sistema de revalidación de títulos y certificados.
- d. Educación superior. Si bien las acciones vinculadas a los niveles anteriores facilitan las acciones en el nivel universitario, el proceso se ha concentrado aquí en la elaboración de un sistema de información en el nivel de posgrado, así como en un sistema de reconocimiento de títulos para la realización de estudios de ese nivel. Este espacio, débilmente desarrollado en la Argentina, adquiere carácter estratégico para el proceso de integración, pues en él residen los recursos actuales (en el caso de Brasil) y potenciales (en la Argentina) para la formación de recursos humanos de alto nivel, así como en el campo del desarrollo científico-tecnológico. Un asunto más difícil de resolver, por cuanto está vinculado al poder de los colegios profesionales y a la problemática del mercado de trabajo, es el reconocimiento de los títulos en tanto habilitación para el ejercicio profesional.
- e. Sistema de información educativa. Se ha conformado un sistema de información educativa que permite enlazar los sistemas de información de los cuatro países. En otro orden de cosas, se ha avanzado en la enseñanza común de los respectivos idiomas y se han elaborado contenidos comunes de varias asignaturas de los niveles elemental y medio. Al mismo tiempo, se han comenzado a establecer mecanismos de cooperación extrazona.

## **Integración y autonomía: la experiencia del Grupo Montevideo**

La experiencia latinoamericana ha sido y es rica en materia de actividad interuniversitaria. Esta comienza, como señala Carmen García Guadilla, en 1856, cuando un grupo de personalidades de las repúblicas latinoamericanas apoyaron la propuesta presentada por un político liberal chileno, Francisco Bilbao, para crear la Universidad Americana. Pero es a partir de 1990, como señala la misma autora, que el tema de la integración universitaria aparece como una gran tendencia en la nueva configuración de prioridades para el caso de América Latina. El riesgo particular actual de las relaciones interuniversitarias, a diferencia de las tradicionales, es el hecho de que la colaboración supone grados de integración y complementariedad que cuestionan la identidad de las instituciones, y esto se debe a que la cooperación es impulsada desde movimientos integradores que se manifiestan en otros niveles de la realidad social y económica, al mismo tiempo que se desvanece la protección que la universidad recibía de una configuración estatal relativamente cerrada. Esta coerción externa implica que la libertad de las instituciones está restringida por fuerzas que la impulsan a la interdependencia y a asumir las nuevas reglas del juego que esto significa.<sup>3</sup>

---

3 Se ha desarrollado en la región una intensa actividad de cooperación interinstitucional como, por ejemplo: Consejo Superior Universitario Centroamericano con Sede en Costa Rica [CSUC], Asociación de Universidades Amazónicas [UNAMAZ], Asociación Universidades e Institutos de Investigación del Caribe, Consorcio de Universidades del Caribe para la Administración de los recursos Naturales [UNICA]. Existe, por otro lado, una creciente tendencia a asociar facultades. En la Argentina, esta tendencia que en Brasil ya tiene tradición, se ha acelerado. Recientemente, se ha constituido en el área de las ciencias sociales la Asociación de Facultades de Ciencias

El caso del Grupo de Montevideo es interesante, pues constituye una iniciativa que se ha construido en las propias instituciones y en el marco del ejercicio de la autonomía. La singularidad de esta construcción horizontal de cooperación es su carácter incremental y descendente, pues al tiempo que el proceso se origina en la cúpula de las instituciones y se asienta luego en las disciplinas, se propone un esquema de crecimiento regulado por la capacidad de interacción del conjunto. En este sentido, podríamos pensar que el movimiento que se inicia según los modos tradicionales de la cooperación avanza paulatinamente hacia formas superiores de interdependencia e integración.

En agosto de 1991 se firma el Acta de Intención Fundacional refrendada por ocho universidades públicas (cinco argentinas, una uruguaya, y sendas paraguaya y brasileña). En diciembre de ese mismo año se incorpora otra universidad brasileña y comienza a delinearse el perfil institucional sobre la base de la cooperación académica en las siguientes áreas: biología molecular, farmacología de productos naturales, matemática aplicada, educación para la integración, desarrollo rural, microelectrónica y química fina. Ya en 1992 se organizan encuentros en cada una de estas áreas disciplinarias y en el mismo año se firman los estatutos de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo [AUGM]. En 1993 se crean comités académicos en áreas interdisciplinarias (medio ambiente, salud humana y vegetal, política de integración, aguas). Entre las actividades y programas que se desarrollan podemos mencionar: las jornadas anuales de

---

Sociales [ANAF], agregándose así a las ya existentes en el campo de las ingenierías y ciencias médicas y agronómicas. La cooperación se ha dado tradicionalmente mediante asociaciones y centros de establecimientos y facultades, redes de información e investigación o programas específicos.

investigación y extensión para jóvenes investigadores, y el intercambio de docentes e investigadores mediante el programa de movilización académica. En 1994, el grupo de rectores propone implantar el Programa Espacio Común Académico del Grupo Montevideo [ESCALA], a fin de constituir un fondo para financiar las actividades de la AUGM e integrarla con los créditos que otorguen cada una de las universidades. En este contexto se distribuyen las responsabilidades de cada área académica a una universidad. Finalmente, se producen nuevas incorporaciones de universidades brasileñas completándose un primer ciclo, ya que las incorporaciones se han limitado temporalmente (por tres años, a partir de 1995).

Las siguientes universidades integran la AUGM: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional Entre Ríos, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Federal de Río Grande do Sul, Universidad Federal de Santa Catarina, Universidad Federal de Paraná, Universidad de San Carlos, Universidad de la República y Universidad Nacional de Asunción.

Las disciplinas sobre las que se organiza finalmente la cooperación y el intercambio tienen cabecera en una universidad: biología molecular, matemática aplicada, química fina, farmacología de productos naturales, microelectrónica, educación para la integración, redes académicas, desarrollo regional, planeamiento estratégico y gestión universitaria, asesoramiento remoto y meteorología aplicada, medio ambiente, agua, salud humana y animal, y ciencias políticas.

La práctica de esta asociación parece responder a dos principios que deberían orientar a las universidades latinoamericanas hacia su cooperación y posterior integración: la optimización de complementariedades y la integración con cooperación. El

Programa ESCALA se asienta sobre estos principios pues, como señala Jorge Brovetto (s./d.)<sup>4</sup> este programa se propuso la creación de un sistema de utilización solidaria del personal académico de excelencia que permita alcanzar el objetivo general de “promover el desarrollo académico, científico y la capacidad tecnológica de los países de la subregión mediante la conformación de un sistema universitario virtual”. Sin embargo, este proceso de estructuración de un entramado de potencialidades en materia de recursos humanos, científicos y materiales deberá garantizar, si pretende lograr sus objetivos, el vínculo de la noción de cooperación y red entre unidades académicas con la de innovación y cambio. Esto, como señala Roberto Ruiz Torrealba (s./d.), significa que

el factor esencial de la cooperación entre las universidades debe implicar una cierta transformación en las instituciones que cooperan. El cambio puede significar innovación en áreas tan diversas como el plan de estudios, la organización institucional, ciertas líneas de investigación, nuevos programas, etc. Pero lo importante es que, como producto de una cooperación sistemática, las instituciones innoven y, en consecuencia, cambien.

Esta concepción, que analiza desde una perspectiva sistémica los intercambios entre instituciones, es fundamental en la medida que nos permite incluir lo que en materia de cambio, conflicto y

---

4 [N. de la Ed.:] En los siguientes párrafos, hay tres referencias aludidas por Pedro Krotsch que no fueron citadas en la bibliografía final de la publicación original y de las cuales no ha sido posible recuperar los datos: Jorge Brovetto, Roberto Ruiz Torrealba y Axel Didriksson.

aprendizaje suponen los mecanismos de intercambio e interrelación cuando hablamos de un sistema en proceso de integración.

En este sentido, la integración en América Latina es una novedad, pues supone impulsos sociales sobre las universidades que ponen en entredicho su identidad debido a las presiones que en ella ejercen la globalización y la regionalización. El proceso de integración supondría en este sentido un sistema de relaciones entre unidades que obliga a estas a someterse a un nuevo sistema de poder (en los distintos aspectos de la vida universitaria). La nota distintiva de la integración es que, a diferencia de la mera cooperación electiva, la integración es también producto de la presión social. El caso del Grupo de Montevideo parecería hablar de lo contrario. A pesar de expresar una vía de integración mediante la cooperación solidaria y desde abajo que propone Axel Didriksson (s./d.), creo que el dinamismo alcanzado expresa la capacidad de comprender en el momento correcto el marco de presiones sociales, que provienen tanto del campo de la cultura como de la ciencia, la economía y de los propios procesos generales de la globalización del conocimiento y el saber.

Por otro lado, y de manera muchas veces puntual e informal, se observa en la región una creciente vinculación entre las unidades académicas de las universidades en las regiones fronterizas del noroeste argentino, con universidades del Paraguay, pero sobre todo con universidades del centro-sur del Brasil, que es donde se concentra la masa de recursos universitarios de ese país. Un proceso de intercambio y conformación de redes de cooperación puntual parecido se está desarrollando a lo largo de la frontera con Chile entre universidades hermanas del área cordillerana. Por otro lado, el Uruguay mantiene una activa relación con Argentina y Brasil.

Es importante analizar estos aspectos sistémicos (y las condiciones del cambio educativo) de las redes, concebidas como sistema de innovación y aprendizaje, lo que supone también nuevos mecanismos de regulación de las prácticas sociales e institucionales. Tradicionalmente, el cambio educativo ha sido pensado desde arriba y sobre la base de una concepción que, centrada en las seguridades del conocimiento producido por los expertos y el poder de la burocracia, olvidó los aspectos interactivos y constructivistas de los procesos del cambio social. Desde esta perspectiva es posible pensar también la cultura y la región como lugar de aplicación y particularización de la universalidad de la ciencia que se produce y reproduce en las universidades.

En este sentido, podríamos decir que la iniciativa desplegada desde el Grupo Montevideo ha fecundado el concepto de autonomía con las nociones de cambio y autorregulación, sentando así un antecedente promisorio a los procesos de integración universitaria y educativa de la región. El proceso de integración universitaria en América Latina está en su primera fase. Instituciones y disciplinas, la burocracia y los grupos de interés académico, universidades chicas y grandes que conforman los sistemas universitarios, por ahora fragmentados, comenzarán a interactuar mediante los sectores, los niveles y los organismos de coordinación sistémica. Sin embargo, es necesario señalar las disparidades existentes en el caso de la relación argentino-brasileña que hemos tomado aquí como centro del análisis. Podríamos mencionar algunas de las siguientes cuestiones:

- a. Las universidades argentinas no se han constituido aún como sistema de unidades interdependientes en aspectos vitales de la vida universitaria. El aislamiento entre ellas es uno de los



- rasgos que las caracterizan, aunque existan ya elementos para pensar en una reversión parcial de esta situación.
- b. La globalización del orden mundial. Existen aquí orientaciones diferentes entre las élites políticas y culturales de los dos países en cuanto a la relación entre globalización, desarrollo y procesos de integración. La propuesta de un “regionalismo abierto” que supone una visión autocentrada tendiente a fortalecer las fuerzas endógenas, tanto económicas como científicas y culturales, ha sido más fuerte dentro de la tradición brasileña que en la Argentina, cuya política es básicamente tributaria del Consenso de Washington. Ferrer (1995) denomina a esta posición “realismo periférico”.
  - c. Estrategias nacionales de desarrollo. En Brasil la historia social, la orientación del sector empresarial, político, científico, etc., han estado centrados en una visión industrialista. (Esto se manifiesta claramente en el manejo que se ha hecho del desarrollo de los sectores informático, energético y espacial, así como en la política cambiaria).
  - d. La fortaleza y dinamismo del sistema universitario brasileño, así como su mayor exposición al mundo. Posiblemente un análisis más cualitativo reflejaría la mayor propensión al cambio de este sistema universitario y científico. Tal cuestión, sin embargo, no se deduce inmediatamente de la información que expondremos.
  - e. La modernización del sistema universitario argentino debe hacerse ahora bajo condiciones de restricción financiera e intervención del Estado, combinadas con una fuerte participación y politización de la vida universitaria. Esto significa que el proceso de actualización histórica que la universidad argentina requiere se procesará más morosa y complejamente.

La universidad argentina del futuro supondrá la lenta elaboración negociada de nuevas estructuras.

### **Los sistemas universitarios argentino y brasileño: algunos rasgos**

En este punto trataremos de dar un panorama de los sistemas universitarios de Argentina y Brasil teniendo en cuenta algunas dimensiones fundamentales como la matrícula, el número de instituciones, la división público-privado, así como aspectos del desarrollo histórico de estos.

#### ***Algunos antecedentes***

Los sistemas universitarios brasileño y argentino difieren en cuanto a sus orígenes más remotos por el modelo que en relación con la educación siguieron los españoles y portugueses en sus colonias. Desde el inicio de la conquista, los españoles transfirieron sus instituciones de educación superior a sus colonias. Si bien estas en general tuvieron problemas para arraigarse en las nuevas regiones, constituyeron, ya durante los siglos anteriores a la independencia, un punto de referencia y un modelo de institución comprensiva que luego, durante el siglo XIX, permitirá un desarrollo relativamente más avanzado del área española en relación con la atención a la matrícula y a la formación de profesionales para el Estado (Levy, 1986).

Mientras en el área española se desarrolla un modelo de universidad central durante el siglo XIX, en Brasil lo hacen instituciones aisladas vinculadas a las distintas profesiones. En Argentina la Universidad de Córdoba se crea a principios de 1600 y se convierte en Universidad Real en 1776, cuando son

expulsados los jesuitas. La Universidad de Buenos Aires comienza a principios del siglo XIX un desarrollo que, interrumpido luego por conflictos políticos, recién se consolida a fines de siglo. La sanción de la primera ley universitaria conocida como Ley Avellaneda en 1885, cristaliza en un modelo de universidad centrado en la autonomía y el cogobierno.

Simultáneamente, combinado con la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, se inician acciones que paulatinamente construyen instituciones en las distintas provincias: Universidad de La Plata (1899), Universidad del Litoral (1899), Universidad de Tucumán (1912), Universidad de Mendoza (1939). Los modelos con los que se constituirán estas universidades serán distintos pero siempre se impondrá una orientación profesionalista.

La Reforma del 18 en Córdoba y los movimientos de corte positivista que habían precedido a esta en Buenos Aires y La Plata, tendientes a democratizar las formas de gobierno de las universidades, construyeron un ideario fuerte en materia de modelo de universidad argentina que tiene aún un fuerte arraigo en la orientación de los actores.

Por otro lado, la universidad brasileña se funda en Río de Janeiro en 1920, como producto de la unión de las escuelas de Medicina, Ingeniería y Derecho. Más tarde, durante la década de los treinta, sectores ilustrados de São Paulo promueven la creación de la universidad de ese estado sobre la base de un modelo de universidad continental, pero que preanunciaba la atención que la élite económica y cultural prestará al desarrollo universitario en ese país. En 1937, Brasil tiene ya cuatro universidades. Al mismo tiempo, desde los cuarenta, se observa una creciente preocupación por modernizar las universidades en relación con los objetivos del desarrollo y la seguridad. Tal cuestión finalmente cristalizará a fines de los sesenta durante el poder de las Fuerzas

Armadas, cuya política respecto de las universidades tendrá una orientación diferente al oscurantismo que predominará en los regímenes militares argentinos y cuya caracterización he tratado de hacer en otro trabajo<sup>5</sup> (Krotsch, 1989). Señala Luiz Antonio Da Cunha,

La modernización de la enseñanza superior en el Brasil fue accionada por el Estado en los años cuarenta, atendiendo a los imperativos del binomio “seguridad y desarrollo”, entendido de diversas maneras. Sin embargo, cualquiera fuera el punto de vista, la formación de recursos humanos en las distintas ramas de la ciencia y la tecnología era considerado un requisito fundamental. (1995)

El Consejo Nacional de Pesquisas [CNPQ] y la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior [CAPES] cumplieron desde los cincuenta un papel fundamental en la modernización del sistema brasileño. Ya durante esta época se comenzaba a discutir el tipo y modelo de universidad que el país necesitaba, discusión que en la Argentina no tuvo lugar con la misma intensidad por la pregnancia social que tuvo siempre el modelo de la Reforma y las tradiciones educativas constituidas. Cuestiones como las de la carrera y la formación docente, la departamentalización, la creación del sistema de posgrados o la discusión en relación con la creación de la Universidad de Brasilia en los sesenta,

---

5 He tratado de mostrar que la comprensión de la política educativa argentina solo podía tener lugar si se entiende el papel que en su elaboración tuvo la iglesia católica. Su papel protagónico durante los regímenes militares, su orientación “integrista”, tuvo impactos profundos sobre la ciencia y la cultura argentinas.

de alguna manera se desarrollaron también en la Argentina pero no tuvieron el alcance práctico ni la centralidad político-educativa que tuvieron en el Brasil. En esto el Estado también tiene algo que decir: el brasileño está más orientado al desarrollo, y es más negociador y distributivo el argentino.

Otra diferencia importante entre el sistema universitario brasileño y el argentino es el modelo de relación público-privado predominante en estos países. Brasil desarrollará su sistema privado más tempranamente que Argentina, aunque respondiendo a la misma dinámica de creación inicial de universidades católicas (Levy, 1986). Esto ha sido así en casi toda la región, pues el único grupo de interés con suficiente poder que tradicionalmente se había confrontado con el Estado y que además tenía capacidad operativa en el campo educativo era la Iglesia católica. En la Argentina el sector privado se desarrolla como una opción en un momento en que la universidad pública tiene ya un desarrollo significativo en términos de atención a la demanda (a mediados de los cincuenta). Lo importante de este patrón de distribución entre sectores es la forma como afrontará el crecimiento de la demanda social por educación superior a partir de los sesenta. El Brasil absorberá el incremento espectacular de la demanda social mediante su sistema privado, mientras que en la Argentina el sector privado atenderá las demandas de las élites y los sectores medios "particulares", por lo cual su matrícula se mantendrá relativamente estable durante décadas (no más allá del 30 %, situación inversa a la de Brasil).

Todavía en 1960, el Brasil permanecía a la zaga respecto de América Latina en cuanto a la relación matrícula-grupo de edad. Como podemos observar en el siguiente cuadro, en 1960 y a pesar de las diferencias en tamaño de la población, Argentina tiene un número significativamente mayor de matriculados en su

sistema. A partir de esa década el sistema brasileño crece aceleradamente (especialmente, entre 1968 y 1973), duplicando el número de estudiantes de la Argentina en 1990.

Finalmente, la modernización y expansión del sistema brasileño, así como su consolidación en torno al modelo estadounidense de universidad, se lleva a cabo durante la vigencia del régimen militar que se instala en 1964. Observa Da Cunha que

una insólita alianza tácita entre docentes-investigadores de las áreas biomédica, tecnológica y de las llamadas ciencias exactas con los militares y la tecnoburocracia aseguró recursos de posgraduación e investigación. Más que lo anterior, garantizó que el control de los recursos fuese ejercido por comités formados por los propios docentes e investigadores elegidos por cooptación. Aún más, propició la apertura de las agencias de fomento para las ciencias humanas y sociales, a pesar de las sospechas que recaían sobre ellas. (1995)

Una política radicalmente distinta y que ha sido caracterizada como de “congelamiento político” fue aplicada por los militares argentinos, en una coyuntura histórica en que los sistemas latinoamericanos crecían y se modernizaban sobre la base del modelo universitario estadounidense. Esto sin duda ha marcado no solo la historia de las estructuras universitarias sino también, definitivamente, los recursos y orientaciones de los actores universitarios argentinos.

El proceso que se abre en 1983 con la recuperación de las instituciones democráticas y la vuelta a los principios de la autonomía y el cogobierno cumple una primera etapa en 1989, cuando asume el gobierno en la Argentina el Partido Justicialista. Hasta entonces, el proceso podría caracterizarse, en términos de

Brunner, como una etapa en la que se restableció la vieja relación benevolente entre Estado y universidad que caracterizó a la relación de los regímenes democráticos con sus universidades durante la vigencia del régimen de bienestar. A pesar de que los temas de la deuda, el ajuste y el nuevo discurso educativo de los organismos internacionales ya estaban presentes en el periodo anterior, en 1989 esta perspectiva comienza a desplegarse en profundidad con la creación de organismos como la Comisión de Acreditación y Evaluación, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad, el Consejo Superior Universitario, todos ellos incluidos en la ley universitaria (Ley 24521/95) recientemente promulgada pero cuya implantación ya se había iniciado antes. Al mismo tiempo que este nuevo andamiaje institucional y la nueva burocracia central se proponen lograr los objetivos de “modernización” del sistema según los criterios ya generalizados en América Latina, se ha quebrado el congelamiento en materia de creación de nuevas universidades públicas y privadas vigente desde 1974. El número de universidades pasa así, de 50 entre públicas y privadas, a casi 70 en la actualidad. La expansión de instituciones en ambos sectores (en proporciones semejantes) constituye una nota distintiva del periodo que transcurre (Krotsch, 1993), sin que en el corto plazo se pueda suponer una distribución radicalmente distinta de las funciones, en materia de financiamiento, vinculación con el sistema científico y atención a la demanda vigente hasta ahora. Lo que sí se puede prever, por causas que no es posible explicar aquí, es una creciente diferenciación y jerarquización de las instituciones de educación superior en el interior de los sectores.

Cuadro 1. Evolución de la matrícula en educación superior, 1960-1990

Año	Argentina			Brasil		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1960	166.477	6.144	172.621	55.332	43.560	98.892
1970	236.650	47.763	234.413	252.263	309.134	561.397
1980	352.582	102.436	455.018	535.810	850.982	1.386.792
1990	756.729	168.658	925.387	605.736	959.320	1.565.056

Fuentes: “Sinopsis de Educación Superior” (Secretaría de Políticas Universitarias, MEyC, varios años).

Los datos de Brasil corresponden a los años 1961, 1971, 1981, 1991. Como señalamos anteriormente, los dos sistemas adjudicarán papeles diferentes a los subsectores público y privado, así como al de estos en relación con la democratización y distribución de la calidad de la educación superior. Por otro lado, el sistema brasileño es más diverso en términos de dependencia (municipal, estatal, federal, privada), así como en relación con los modelos de establecimiento.

Cuadro 2. Institución de educación superior por naturaleza y dependencia administrativa

Tipo	Federal	Estatal	Municipal	Privada	Total
Universidad	36	16	3	40	95
Federación	–	–	–	74	74
Estado aislado	19	67	81	582	749
Total	55	83	84	696	918

Fuente: MCSA (varios años).

El crecimiento de la demanda en Brasil fue procesado por un sistema heterogéneo y fuertemente diferenciado en cuanto a la calidad de la oferta. Por otro lado, el sistema argentino parece más homogéneo tanto entre sectores (público-privado) como en estos. Dicha situación es producto, posiblemente, del desarrollo



más lento y temprano del sistema argentino, al mismo tiempo que fue el canal (desde principios de siglo) mediante el cual gran parte de los sectores medios lograron paulatinamente consolidar su movilidad social.

### ***El papel de la investigación***

La evolución del sistema universitario argentino y del brasileño ha estado vinculada a tres dinámicas fundamentales: a) el patrón universitario previo a la expansión de los años sesenta; b) el nivel y orientación de la demanda por educación superior; y, c) el papel del Estado y el *establishment* de los respectivos países.

En Argentina, al igual que en el conjunto de los países de América Latina, se ha desarrollado el sistema universitario en relación directa con la demanda de títulos y certificados que se negocian en el mercado de las profesiones liberales. A partir de los cincuenta, y de manera simultánea a la emergencia de los modernos sistemas de educación superior, comienzan a desarrollarse políticas tendientes a consolidar la investigación y la profesión académica dentro de las universidades, en el contexto de una economía apoyada en la sustitución de importaciones, un mercado laboral y una demanda de recursos humanos que se considera previsible en el mediano y largo plazo, así como un “vínculo teórico” entre educación y economía que pretendía ser elaborado desde la racionalidad técnica de la burocracia planificadora.

Es a partir de los sesenta que el Brasil afianza la relación entre investigación y universidad. La promulgación de la Ley 5540/68 de Educación culmina un proceso de intensos debates: el modelo estadounidense a partir de los cuarenta, los acuerdos MEC-USAID que se desarrollaron a partir de 1966, el modelo Brasilia, constituyeron un marco de experiencias y debates en los que el

nivel de posgrado tuvo un protagonismo fundamental con relación al desarrollo científico del Brasil. Es así que mereció especial atención en el relatorio del Grupo de Trabajo que elaboró las bases de la Ley de 1968. Cunha señala que “la implantación de la posgraduación en la universidad brasileña fue considerada condición básica para su transformación en centro creador de ciencias, cultura y nuevas técnicas”, y esto porque “en la universidad moderna la posgraduación constituye, para decir así, la cúpula de los estudios, en los que se desarrolla la investigación científica, la formación de cuadros académicos y se forman las capacidades creadoras de la más alta cultura universitaria” (Da Cunha, 1988).

El posgrado brasileño se apoyó en organismos de distribución de becas, financiamiento de la investigación y evaluación ya existentes, y una concepción que dividía claramente los posgrados *stricto sensu* de los *lato sensu* se constituyó rápidamente en el ámbito local y el espacio de entrelazamiento de la docencia y la formación de los recursos humanos. No cabe duda de que, a pesar de su implantación autoritaria, se constituyó como el sistema más dinámico, integrado y vital de América Latina. Tal experiencia fue nítidamente diferente a la desarrollada en la Argentina que mantuvo a la investigación alojada en el grado, ya sea en cátedras, departamentos o en institutos fuera de la universidad. Por otro lado, las fuerzas armadas más que innovar desde el poder discrecional, legitimaron a los grupos de interés académico afines, que se habían desarrollado en el marco del modelo continental de universidad predominante antes de los cincuenta en casi toda la región.

La masificación del grado y la creciente adopción en el mundo del modelo estadounidense, además de otros factores vinculados con los requerimientos de la formación continua, han tendido a generalizar el modelo de posgrado sobre la base de la maestría

y el doctorado. La Argentina presenta hoy un cuadro en materia de desarrollo del posgrado que no coincide con su desarrollo universitario y científico, como veremos más adelante. Dos son las cuestiones que explican el retraso y que ya fueron de alguna manera señaladas: a) el desarrollo temprano de la universidad y la ciencia en el contexto de estructuras y una organización de tradición continental, con lo que esto significa en términos de cristalización de prácticas sociales e intereses; y, b) un fuerte tradicionalismo cultural por parte del *establishment*.

Como podemos observar en el cuadro siguiente la matrícula de posgrado en Argentina no coincide con el desarrollo de su educación superior. La diferencia con Brasil es notable, pues mientras la matrícula del tercer nivel en ese país no llega a duplicar la de Argentina, la de posgrado en este último no llega a la sexta parte.

Cuadro 3. América Latina: educación de posgrado

Países	Población total	En educación superior	En posgrado
Argentina	32.474.000	930.000	9.200
Brasil	147.000.000	1.620.000	52.000
Colombia	31.550.000	461.000	9.500
Chile	12.830.000	228.000	7.800
México	85.500.000	1.380.000	48.000
Venezuela	19.160.000	485.000	12.600
Otros	114.426.500	1.937.000	20.010
Población de América Latina	442.940.500	7.041.200	159.110

Fuente: UNESCO (1989); *Demographic Yearbook* (ONU, 1986, cit. en Morales, 1991).

Situación parecida se da en relación con la matrícula mexicana. El desarrollo del posgrado en Argentina en términos de matrícula es más pequeño que en Venezuela, supera al de Chile y es

similar al de Colombia, todos con una matrícula de grado significativamente inferior. Es notorio que la información anterior incluye las especializaciones que en Argentina tienen una tradición consolidada respecto a las profesiones liberales, con lo cual las diferencias posiblemente se acrecienten en términos de los posgrados *stricto sensu* (maestrías y doctorados) en relación con Brasil. Sin embargo, es necesario destacar que el posgrado argentino está en un momento de gran expansión (con una oferta actual de 790 actividades entre el sector público y el privado). La coyuntura en este sentido significa un quiebre en la historia, luego de un crecimiento puntual y moroso en los distintos tipos de posgrado, por disciplinas y sectores, a lo largo del siglo.

Sin entrar en las particularidades de la estructura de posgrado de Argentina y Brasil, podríamos afirmar que el posgrado brasileño cumple un papel definido y dinámico en el desarrollo científico y de los recursos humanos, al mismo tiempo que posee un marco regulatorio y de coordinación de larga tradición. Además, se ha adoptado un modelo de universidad compatible con las actuales tendencias en materia de transferencia de modelos universitarios.

Por otro lado, en la Argentina el posgrado se ha desarrollado:

- a. De manera inorgánica y puntual según tipos de posgrados afines a las tradiciones disciplinarias (especialización en medicina, en ingeniería, maestría en las agronómicas).
- b. La creación de posgrados respondió a iniciativas puntuales de los académicos o del cuerpo burocrático, pero no respondió a una política explícita de las instituciones o el Estado. Tal cuestión se ha modificado parcialmente por el espacio que en la ley universitaria se asigna al posgrado y por la

- demanda de estudios en este nivel, producto de la liberación de las demandas acumuladas históricamente y de las inducciones que sobre ella contiene la nueva ley.
- c. El desarrollo de este nivel se da sobre la base del modelo estadounidense, al mismo tiempo que la estructura universitaria responde al modelo continental.
  - d. Lo anterior ha originado una confusión entre estructuras, funciones y orientaciones de los actores universitarios, cuyo resultado en términos de emergencia de un modelo de posgrado o universidad es difícil de prever.
  - e. El sistema científico permanece desarticulado de la universidad y carece de un proyecto que oriente a los actores del sistema.

### ***Actividades científicas***

Como hemos ya señalado, la universidad argentina siguió un patrón fuertemente profesionalista que “incluyó espacios” en los que se desarrolló la investigación científica. Pero el *ethos* de la universidad y de la reflexión en torno a sus insuficiencias está atado aún al destino y necesidades de formación de los recursos humanos en el ámbito de las profesiones liberales. Por otro lado, se ha tendido a desarrollar ámbitos de investigación fuera de la universidad. En este sentido, se señala que

el desarrollo a lo largo del siglo del complejo científico tecnológico argentino muestra entre otros rasgos significativos la fuerte discriminación de la participación de la investigación en la universidad, por comparación con la que se realiza fuera de las universidades. (Babini et al., 1992)

Los gobiernos militares fueron especialmente afectos a esta concepción de aislamiento de la investigación, de manera que a partir de 1950 más del 70 % de los fondos estatales vinculados con la investigación fueron orientados hacia organismos como CONICET, INTA, INTI o la CNEA. Se puede señalar así

que el actual *set* de instituciones fue una respuesta más o menos articulada y con diversos grados de eficiencia, a los desafíos que planteaba el modelo sustitutivo, a las condiciones imperantes en el contexto internacional y al sustrato técnico referido a la forma de generar y difundir ciencia y tecnología vigentes en la primera mitad del siglo, pero que desde las actuales condiciones locales e internacionales presentan actualmente algunas asincronías para cumplir con los objetivos iniciales. (Bisang, 1995, p. 13)

Lo que parece evidenciarse en la Argentina es que no existe un sistema nacional de innovación en materia de coordinación y aprendizaje institucionales.

Por otro lado, el actual proceso de globalización, que en Argentina se expresa mediante la regionalización en torno al Mercosur, ha dejado sin funciones y objetivos al “sistema” científico tecnológico argentino. A las organizaciones de ciencia y técnica mencionadas se suman otras 600 estatales o privadas, así como las universidades públicas que son las que básicamente hacen investigación. Bisang señala respecto a estas que

en realidad no se trata de un ente uniforme, sino como bien se desprende de los datos presupuestarios nacionales, de una estructura conformada por la acción de 31 universidades estatales autónomas [...] cuyas políticas de ciencia y técnica

responden a la decisión de cada una de ellas en cuanto a la asignación de dichos presupuestos. En otras palabras, en la práctica están habilitadas para funcionar como centros autónomos de C y T en un contexto global que tiende a la endogamia en materia de investigación-producción consumo en el sector público y en un vacío regulatorio para el conjunto. (1995, pp. 32-33)

Por otro lado, la nueva ley universitaria es parca en materia de referencias a la función de la universidad pública dentro del sistema científico.

El sistema brasileño de las últimas décadas fue más explícito respecto al papel que la universidad, sobre todo las “universidades bandera”, debían jugar en el desarrollo científico del Brasil. Como podemos observar en el siguiente cuadro, Brasil es también el país (si nos ajustamos a la parcialidad de estos datos) más avanzado en materia de desarrollo científico y tecnológico de América Latina.

**Cuadro 4. Trabajos científicos publicados en revistas de circulación internacional en América Latina**

<b>País</b>	<b>1973</b>	<b>1977</b>	<b>1981</b>	<b>1984</b>
Argentina	832	614	747	770
Brasil	619	844	1.088	953
Chile	355	296	418	386
México	381	370	489	435

Fuente: “Progreso económico y social en América Latina, Informe 1988” (BID, cit. en Brunner, 1990).

Brasil se destaca tanto por el número de trabajos que han sido reconocidos internacionalmente cuanto por la amplitud de los

campos del saber que atiende.<sup>6</sup> Si en números absolutos la distancia a favor de Brasil en términos de la producción reconocida se hace evidente entre 1973 y 1977, posteriormente la producción brasileña se estanca en un nivel superior a la Argentina, al mismo tiempo que la situación de este último país parece dirigirse a una incomprensible recuperación que seguramente tiene que ver más con la situación política que con cuestiones estructurales. En este contexto, la integración tiene la virtud de poner en contacto dos sistemas ya relativamente complejos, con lo que esto significa en términos de potenciales sinergias.

Sin embargo, la potencialidad de la asociación no se despliega solamente como producto de la cooperación y el intercambio. Esta es la base para un sistema de innovación y aprendizaje que para ser tal deberá estructurarse sobre mecanismos de interrelación y regulación que afecten tanto la dinámica de la organización institucional como la renovación de las disciplinas y la investigación, que están en la base de la universidad como tipo especial de organización.

## Conclusiones

He hecho una rápida descripción del creciente asociacionismo entre universidades del Mercosur sin considerar, en este caso, a

---

6 Un estudio evaluativo encargado por la National Science Foundation de Estados Unidos, que utiliza un modelo (CRP) según el cual existen en el mundo 37 mil áreas científicas, produjo los siguientes resultados: el número de áreas cubiertas por América Latina llega a 6.180 (16,7 % de la actividad mundial). En este marco, Argentina cubre 1.704 áreas y Brasil 2.258, México 1.397 y Chile 1.031. Como hipótesis podría afirmarse que el carácter inducido de la política científica brasileña ha tenido como efecto un crecimiento más homogéneo de las diferentes áreas del saber; ver Brunner (1990).



las universidades paraguayas y uruguayas, pues en una primera instancia descriptiva el tamaño de los dos sistemas a los que nos hemos referido permite una perspectiva de conjunto. Sin embargo, hay que mencionar el papel destacado que estos países han desempeñado en el desarrollo del Grupo Montevideo. Por otro lado, se han señalado disparidades y convergencias en los sistemas, sin olvidar el hecho de que en América Latina se está pasando de formas asociacionistas blandas, que no implican a la trama interna de las instituciones, a formas de cooperación que suponen desarrollar complementariedades y una competitividad que apela a construir un sistema de innovaciones en el campo de la formación de recursos humanos y el desarrollo científico.

La regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países.

Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que las obligan a ello. La especialización que deviene de formas de asociación más complejas supone también una modificación más profunda de las instituciones. Estas ya no se vincularán superficialmente desde su envoltura, sino que lo tendrán que hacer desde sus estructuras internas. La Unión Europea tuvo que ahondar en esta problemática que, asumida con cautela, se expresa hoy en el programa Sócrates y sus capítulos: Erasmus (Cooperación interuniversitaria, movilidad de estudiantes y redes) y Comenius (Enseñanza escolar y medidas horizontales en el campo de la lengua, la tecnología de la información y la educación abierta). El Mercosur educativo es joven y las estructuras institucionales, así como los programas de cooperación, están en sus inicios. Sin embargo, ya se han dado los pasos necesarios para la liberación de las energías regionales. Se trata ahora de

profundizar en la reflexión teórica al mismo tiempo que se acelera la práctica asociativa. Poner en contacto estructuras, prácticas y valores de sistemas universitarios que han crecido aislados unos de otros, sobre la base de modelos distintos, no es fácil pero sin duda es inevitable. Se trata, entonces, de comprender las múltiples presiones que desde la economía, la política, la ciencia y la cuestión social nos obligan a preparar la transformación de nuestras universidades para poder afrontar los desafíos que provienen de la planetarización, y sus efectos en el ámbito local. Todo esto supone construir horizontes más allá de las fronteras en las que aún permanece encerrada la reflexión sobre lo social.

¿Qué tenemos frente a nosotros? Ciencia y universidad “finalizadas”, emergencia de nuevos grupos de poder a escala planetaria, crisis de la subjetividad moderna así como del lugar que orientó las prácticas sociales tradicionales, apertura de las fronteras regionales en el marco de la globalización y sus nuevas imposiciones sobre los Estados nacionales tradicionales. Lo anterior ocurre en el contexto de las transformaciones tecnológicas extraordinarias que han puesto en crisis la voluntad predictiva tradicional de las ciencias sociales, lo que nos impulsa a repensar con modestia la universidad. Un primer paso en este sentido es sin duda aceptar los desafíos de la integración y la globalización en el marco de una concepción regional, solidaria y atenta a lo local.

## **Bibliografía**

Babini, Dominique y otros (1992). Recursos humanos en ciencia y tecnología. En Enrique Oteiza (Comp.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina*. Buenos Aires: CEAL.

- Bisang, Roberto (abril de 1995). Librecambio, intervenciones estatales e instituciones de ciencia y técnica en la Argentina: apuntes para una discusión. *Redes*, 2(3).
- Bourdieu, Pierre (1988). *Homo academicus*. Stanford: Harford Press.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Clark, Burton (1993). *The research foundations of Graduate Studies*. Berkeley: University of California Press.
- Da Cunha, Luiz Antonio (1982). *A universidade crítica*. Río de Janeiro: Francisco Alver.
- Da Cunha, Luiz Antonio (1988). *A universidade reformada*. Río de Janeiro: Francisco Alver.
- Da Cunha, Luiz Antonio (1995). *Condições sociopolíticas da institucionalização da pos graduação, Brasil*. [Mimeo].
- Dirección de Relaciones Internacionales (s.f.). Documentos varios. Buenos Aires: MCyE.
- Drucker, Peter (1993). *La sociedad poscapitalista*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Elias, Norbert (1982). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- Ellul, Jaques (1980). *The Technological System*. Nueva York: Continuum.
- Ferrer, Aldo (1995). Trayectorias, situación y perspectivas. [Mimeo].
- Giddens, Anthony (1990). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp.
- Habermas, Jurgen (1993). *Teoría y praxis*. México: Rei.
- Kerr, Clark (1964). *The uses of the university*. Londres: Harvard University Press.
- Krotsch, Pedro (1989). La Iglesia en la política educativa. *Propuesta Educativa* (Buenos Aires: FLACSO), (2).

- Krotsch, Pedro (1995a). El sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución. En Juan E. Esquivel Larrondo (Coord.), *La universidad: hoy y mañana*. México: CESU/ANUIES.
- Krotsch, Pedro (1995b). Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. En *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*. México: Universidad Iberoamericana/UDUAL.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morales, Víctor (1991). *La educación de posgrado en el mundo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1992). Relación entre educación superior y sistema productivo. En Martiniano Arredondo (Comp.), *La educación superior y su vinculación con el sector productivo*. México: ANUIES.
- Neave, Guy y Van Vought, Frans (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Secretaría de Políticas Universitarias (varios años). *Sinopsis de educación superior*. Buenos Aires: MEyC.
- Steger, Hans (1989). Zur Kultursoziologie der weste Europäischen und lateinamerikanischen Universitätssysteme. En *Weltzivilisation und regional Kultur*, Múnich: Eberhard Verlag.
- Weiler, Hans (1991). La política de la producción del conocimiento y el futuro de la educación superior. En *Nuevos contextos y propuestas* (Vol. 1). Caracas: UNESCO/CRESALC.

## La universidad frente a los desafíos de la imprevisibilidad y la integración social\*

En este trabajo pretendo reflexionar, en primer lugar, sobre algunas cuestiones que hacen a la problemática actual de la universidad para luego tratar de establecer algunos horizontes para pensar una universidad comprometida con la problemática social de nuestro país. En relación con lo anterior, describiré algunas tareas que se planteaba la universidad moderna así como la crisis de legitimidad a la que se enfrenta la universidad contemporánea. Luego trataré específicamente el papel que la universidad puede jugar en la integración social asumiendo un rol más activo en relación con las nuevas demandas sociales. Parto de una concepción de universidad pública concebida como comunidad interpretativa, como intelectual colectivo, como espacio público en el cual se negocian y justifican interpretaciones acerca de lo social y natural, al mismo tiempo que debe asumir los

---

\* Este texto se publicó por primera vez en Castronovo, Raquel (Coord.) (1998). *Integración y desintegración en el mundo social del siglo XXI*. Buenos Aires: Espacio. Luego en la revista *Avaliação*, 5(1), 2000. Los primeros tres apartados formaron parte del capítulo titulado: "La dilución de las nociones de misión e idea de universidad moderna: el papel de las demandas y finalidades asignadas". En Francisco Naisthat, Ana María Raggio, Susana Villavicencio (Comps.), *Filosofías de la Universidad*. Buenos Aires: Colihue, 2001.

compromisos sociales que son inherentes a su misión de expansión de la esfera pública. Las nuevas universidades del conurbano tienen, en este sentido, la posibilidad de combinar el universalismo que proviene de las antiguas comunidades disciplinarias con la implicación en las problemáticas más concretas que le plantea la realidad social local, tensión que no solamente apela a lo multidisciplinario sino que permite además liberarse de las ataduras del viejo corporativismo profesional.

### **La misión de la universidad moderna: la centralidad de la investigación**

La universidad medieval emerge lentamente a principios del primer milenio como un espacio de realizaciones profesionales. Es una universidad móvil que aún no está atada a un espacio territorial determinado: mientras algunas de ellas como Boloña son conducidas por las demandas de los alumnos, otras como la de París se aglutinan en torno a los maestros. Al mismo tiempo, su estructura aún no ha decantado, sus límites son aún porosos y su autonomía e independencia depende siempre de la capacidad de mediar en la competencia entre el poder real y el poder religioso: estos poderes tienen intereses y las disciplinas a las que se vinculan como la teología y el derecho ocupan la cima de las enseñanzas impartidas sobre una formación general contenida en el *trivium* y el *cuadrivium*. Hasta el siglo XIX no se puede observar la existencia de una pretensión ligada a la búsqueda de la verdad por la verdad, la universidad se había transformado paulatinamente en el espacio de consagración y legitimación a través del cual las ocupaciones emergentes aspiraban a convertirse en profesiones o disciplinas legítimas: con el tiempo, el monopolio profesional conferido por el título permitirá decir a Max Weber

que estos constituyen un reemplazo de los tradicionales títulos nobiliarios.

Esta nueva estructura organizacional que se estaba construyendo fue tan exitosa que las instituciones iniciales del siglo XII (Parma, Boloña, París y Oxford) pronto se multiplicaron a lo largo y a lo ancho de Europa. Émile Durkheim (1962), en su brillante *Historia de la Educación y de las Ideas Pedagógicas*, preanuncia las perspectivas de un análisis sociohistórico de las instituciones y observa cómo estas nuevas estructuras son el producto de un desarrollo relativamente autónomo, en el contexto de una cultura en la que el ideal de unidad de la cristiandad pesará sobre la idea de unidad institucional de las distintas disciplinas universitarias. Sobre esta base se establece un sistema que será en sí mismo productivo: tendrá la capacidad de adaptarse y generar innovaciones así como de construir diferencias con el entorno. El método utilizado es generativo e importante para valorizar el peso de las estructuras existentes en relación a los requerimientos que plantea la historia, al mismo tiempo que para relativizar la cuestión de los fines y objetivos a los que tan frecuentemente se recurre para interpretar los fenómenos sociales. De hecho, la universidad evolucionó en el tiempo adaptándose; como señala Perkin refiriéndose a la tarea de discernir entre cambio y estabilidad que enfrenta el historiador:

la peculiaridad de la universidad, esa particular creación de Occidente, cuyo sentido y propósito han cambiado permanentemente de sociedad en sociedad y desde su nacimiento en el siglo XII, en Italia y Francia, hasta la colonización de nuevas regiones del mundo, reside en su capacidad prometeica de cambiar simultáneamente su forma y función en correspondencia con su contexto sociopolítico, al mismo

tiempo que mantiene la suficiente continuidad como para retener su nombre. (Perkin, 1984)

La capacidad de adaptación no se debe solo a la particular maleabilidad del conocimiento como definitoria de su identidad organizacional, sino que es también producto de los monopolios del saber y de los ejercidos a través de los títulos legitimados por el Estado durante siglos.

Hasta el siglo XIX la universidad no se consideró el hogar natural de la ciencia y de la producción de conocimiento; la confluencia fue posible una vez que la ciencia misma se pudo constituir en torno a comunidades disciplinarias, normas y valores. Fue la conjunción entre estos desarrollos y los fines e ideales del Estado moderno lo que permitió vincular la unidad de docencia e investigación a un espacio determinado, proceso que, por otro lado, no fue tampoco un fenómeno generalizado. La constitución de la universidad como monopólica en relación con el reconocimiento y legitimación del saber, así como con la producción y reproducción de conocimientos, constituyó un proceso con interrupciones que recién se consolida durante el siglo XIX.

A pesar de que el espacio universitario tendió, a partir del siglo XIX, a concentrar los ideales de enseñanza e investigación, es necesario señalar que este modelo fue más bien un propósito general de los Estados nacionales, sujeto a otros requisitos como el desarrollo de las disciplinas modernas. De hecho, la consolidación de estas, así como su creciente especialización y secularización y el desarrollo de la investigación en función de la diferenciación de los campos, fueron articulándose en un espacio interuniversitario europeo crecientemente conectado por las mismas disciplinas. Como señalamos, la localización de la investigación en la universidad no fue un proceso lineal. En Inglaterra



se desarrollará en la Royal Society, creada en 1662, hasta que a mediados del siglo XIX bajo el impulso del desarrollo disciplinario que se había producido en Escocia y la industrialización se renueve la universidad Inglesa fundamentalmente alrededor de la Universidad de Londres (Perkin, 1984).

El siglo XIX traerá grandes y fundamentales cambios que incidirán en lo que entendemos hoy por universidad. Aparecen entonces las grandes tradiciones o modelos universitarios que, relativamente hibridados, recorrerán el mundo contemporáneo. La creación de la Universidad de Berlín por Wilhelm von Humboldt se constituyó en un hito fundamental en la construcción del ideal moderno de universidad científica. Sin embargo, como señala Torstendahl, la presentación habitual del ideal humboltiano de una universidad como un lugar que centra sus intereses en propósitos académicos [*Bildung*], antes que en el profesionalismo o el vocacionalismo [*Ausbildung*] es, en realidad, retrospectiva. Si bien no todas las universidades alemanas siguieron el ejemplo de la de Berlín, pues mientras unas enfatizaban una concepción más técnica de la ciencia otras recorrían un camino más profesionalista (Torstendahl, 1996), esta reivindicación de un modelo tipificado como nacional se reproducirá nuevamente con el modelo norteamericano y la Research University, que ciertamente no representa al conjunto del sistema.

Por otro lado, la tradición británica de Oxford y Cambridge, centrada en la cultura y las maneras de élite, partía de una concepción civilizatoria que se distinguió de las pretensiones culturales y científicas de la idea de universidad alemana. El proyecto de Wilhelm von Humboldt en la Universidad de Berlín constituyó el paradigma de los nuevos fines o misión de la universidad. Por primera vez se desarrollaba un modelo de universidad emblemática de la universidad moderna, en función del cual los

contextos y los procesos de transferencia entre países y regiones producirán resultados particulares.

Napoleón amarró la universidad al Estado asignándole funciones similares a las de la administración pública; desarrolló el aspecto profesional y de formación de la élite de esta, al mismo tiempo que, salvo medicina y derecho, casi toda la enseñanza profesional pasó a las Grandes Écoles. Estos tres estilos, que se convirtieron en modelos ejemplares, en misiones, fines y aspiraciones para muchas universidades del mundo moderno, comenzaron a migrar universalizando la cultura, las prácticas y las instituciones de Occidente; se trasladaron mestizándose en el transcurso de la transferencia y posterior adaptación a nuevas circunstancias.

La gran receptora y luego difusora del ideal humboltiano fue la universidad norteamericana (también el Japón posterior a 1850) que generalizó el ideal de universidad investigativa transformándola en un ideal universal. La actual universalización del modelo norteamericano que estamos presenciando no responde ya a ese ideal que influyó en nuestras primeras instituciones, como la Universidad de La Plata; lo que se pretende transferir ahora y lo que de hecho se transfiere a todo el mundo a través de los organismos internacionales es la funcionalidad de una estructura académica flexible y a la vez potencialmente sensible al mercado, no los ideales de investigación y docencia que encarnó por primera vez la Johns Hopkins University, en un contexto en el que la historia de nuestra universidad, preñada por la Reforma, no pudo modificar la impronta profesionalista que le impusieron las clases medias en ascenso y que tanto preocupó a brillantes reformistas como Julio V. González ya en la década del treinta.

## **De la misión de la universidad moderna a los conflictos entre viejos y nuevos fines y propósitos**

Ortega y Gasset, en su “Misión de la Universidad” de 1930, tomaba distancia del modelo alemán para tratar de conciliar la idea de cultura con la formación profesional y una formación científica que consideraba fundamento del desarrollo disciplinario pero no el centro de la formación de la personalidad.

Treinta años más tarde casi todos los países europeos y algunos latinoamericanos transitaban el pasaje de la universidad de élite a la universidad de masas. Esta situación diluirá lentamente las representaciones tradicionales vinculadas a la “misión o idea”. La universidad de élite, restringida a una pequeña porción del grupo de edad, sostenía funciones más limitadas, generalmente vinculadas con la prestación de servicios al Estado, mientras que la universidad de masas comienza a diversificar los intereses incorporados, al mismo tiempo que se acrecientan las demandas por parte de la sociedad. El impacto que ha tenido la universidad de masas sobre la lógica del sistema está fundamentalmente vinculado al incremento significativo de la demanda por educación superior, que a su vez es simultáneamente acompañado por fenómenos como el incremento del número de docentes e instituciones.

Es en esta dirección que Brunner (1990) ha analizado el “impacto del número” sobre la complejización de las estructuras y el nacimiento de una cultura urbana en América Latina, partiendo de los procesos de diferenciación y especialización que el fenómeno mencionado desencadenó. Este proceso se manifestó en una creciente diferenciación de los sistemas en términos de nuevos sectores: privados, regionales, de universidades chicas y grandes, tecnológicas, el sector no universitario, etc. De este

modo, los 6 millones de estudiantes, y los 600 mil docentes y más de 2 mil instituciones de educación superior que hacia fines de 1980 poblaban la educación superior en la región, habían dado lugar a la emergencia de un sistema más democrático con estructuras más complejas, diversas y jerarquizadas.

La aparición de un sistema supuso no solo el desarrollo de una lógica distinta en el nivel, sino que también obligó a modificar la percepción y las prácticas internas y externas que tradicionalmente se vinculaban a la universidad. Esta multiplicación de las instituciones, que también supone una proliferación de los “fines” y “propósitos” (que se acentuará en la medida en que las distintas instituciones traten de profundizar en la búsqueda de distinción) modifica las orientaciones hacia la universidad de los jóvenes aspirantes: cada vez más la universidad es objeto de elección y toma de decisiones particulares.

El desarrollo de un sistema más complejo también tuvo lugar en la Europa de los sesenta, aunque estuvo menos determinado por el desarrollo del sector privado que el de América Latina: el surgimiento de los Institutos Tecnológicos Universitarios en Francia y las universidades regionales en distintos países son un ejemplo de este proceso de diversificación en el marco del espacio público.

El actual proceso de desestatización que tiene lugar en el mundo y que se inicia en 1980 posee un signo distinto, pues el desarrollo del Estado “evaluador” o “supervisor” supone un distanciamiento de los tradicionales mecanismos de control del Estado; los procesos de diferenciación y adjudicación de fines y funciones se trasladan ahora del Estado al ámbito del mercado: es este el que se supone operará de ahora en más sobre la construcción de distinciones.

Paradójicamente en la Argentina, debido a la fuerte tradición autónoma de su universidad, este proceso ha recorrido un camino inverso, pues lo que se observa es el fortalecimiento de la capacidad de intervención del Estado y de control por parte de los organismos de amortiguación recientemente creados.

### **La pérdida de hegemonía y legitimidad de la universidad contemporánea**

Varios son los problemas que para distintos autores ponen en cuestión la tradicional centralidad de la universidad: en primer lugar el incremento de las demandas y exigencias que provienen tanto del Estado como de la sociedad, entre las que podemos mencionar la de *accountability* –entendida como responsabilidad o “capacidad de dar cuenta”–, el autofinanciamiento, el incremento de la eficacia y la eficiencia interna, la de contribuir al desarrollo regional, al desarrollo científico y tecnológico del país y de las empresas, la de asegurar la movilidad social y la democratización de la sociedad, etc. Las diversas demandas pueden resumirse en la tensión existente entre la formación de la élite y el nuevo papel de la universidad de masas: tensión que se manifiesta en el tipo de saberes transmitidos, la relación entre teoría y práctica, la relación entre formación general y formación para el trabajo, etc. Paralelamente surgen, desde el proceso de globalización, nuevas demandas que dan lugar a funciones esperadas que luego se traducen en propósitos y fines institucionales: en este campo la tensión es recorrida por la necesidad de participar en lo global, al mismo tiempo que se debe rendir cuenta de lo local, cuestión que por otro lado incorpora la tensión entre el carácter universal de las disciplinas frente a la pertenencia siempre territorial de la institución.

Estas tensiones que devienen de los procesos de globalización, y que derivan en un acrecentamiento de las tensiones entre las universidades y el Estado nacional, nos remiten nuevamente a preguntas acerca de un retorno de la universidad a una pertenencia supranacional similar a la del medioevo.

Asimismo, se han sumado nuevos desafíos que cuestionan los viejos límites y fronteras entre el adentro y el afuera de la universidad. Entre los más importantes está la ruptura del paradigma epistemológico de corte positivista (que no fue hegemónico en el modelo alemán), que predominó durante la construcción de la universidad moderna en la mayor parte de las regiones del mundo. Si bien Lyotard fue uno de los primeros en detenerse en estas cuestiones, numerosos autores han analizado el impacto que este cambio tiene sobre las universidades. Gibbons señala, por ejemplo, que las nuevas tendencias en la producción de conocimiento cuestionan la centralidad que la universidad adquirió durante la modernidad, sobre la base de un modelo que supuso un modo de producción de conocimiento concebido como “complejo de ideas, valores, normas y métodos que se desarrolló difundiendo el modelo newtoniano al conjunto de disciplinas” (1995, p. 13). La disciplina constituyó un mundo relativamente autocontenido, que hoy estaría cuestionado por las siguientes tendencias:

- a. El conocimiento tiende a producirse teniendo en cuenta los contextos de aplicación.
- b. La transdisciplinariedad se desarrolla sobre la base de la resolución de problemas y temáticas no contenidas en las disciplinas consagradas.

- c. La producción de conocimientos tiende a localizarse en diferentes espacios que se vinculan entre sí a través de redes de comunicación.
- d. El fortalecimiento de la visibilidad social y acrecentamiento de los grupos de interés que presionan por determinados tipos de conocimiento, que acrecientan las demandas exógenas a la tradición disciplinaria.
- e. La modificación de los patrones de evaluación de la calidad va más allá de los intereses intelectuales tradicionales.

A estas tendencias se agregan las que provienen de la cada vez más compleja interpenetración entre ciencias básicas y ciencias aplicadas, así como de la hegemonía que ejercen actualmente los intereses de la “política y los negocios”, lo que ha dado lugar al concepto de “universidad finalizada” en torno a los fines y objetivos de esa alianza (Alexander y Davies, 1993).

Por otro lado, Weiler (1991) señala los nuevos retos que plantea la modificación de los viejos paradigmas epistemológicos que abren nuevas perspectivas a la comprensión del desarrollo, el papel central del género y la democracia, pero que fundamentalmente ponen en cuestión las viejas formas organizativas que han sido moldeadas por las estructuras disciplinarias (y sus jerarquías tradicionales). Esta discusión entre desarrollo disciplinar y organización ha sido poco analizada y constituirá seguramente uno de los temas centrales en el futuro debate sobre la universidad. Señala Weiler que

hay algo sorprendente con respecto a la tenacidad con la que las disciplinas tradicionales han mantenido su dominio sobre la estructura de la educación superior, a pesar de los cambios masivos en la naturaleza del conocimiento y en nuestras

formas de producirlo. Los límites existentes entre las disciplinas se han ido desdibujando hasta no reconocerse [...] no obstante lo anterior, las disciplinas tradicionales siguen suministrando la matriz principal para la división estructural del trabajo en nuestra vida académica y son testimonio del extraordinario poder de las estructuras establecidas en las que se apoya su existencia: asociaciones profesionales, periódicos, intereses de publicación, mecanismos de financiamiento, etc. (1991, p. 47)

Estamos en realidad viviendo una asincronía profunda entre las tendencias observables en la comprensión y producción del conocimiento, y las formas organizacionales así como los criterios educativos-pedagógicos que las alojan. Seguramente gran parte de la innovación y el cambio en el futuro de la universidad estará vinculado a la transformación de los presupuestos sobre la base de los cuales se organizan e institucionalizan los procesos de enseñanza-aprendizaje. No se trata solo de desarrollar de manera más amplia la educación continua, recurrente, abierta o a distancia, sino de encontrar nuevos modos de garantizar la continuidad de lo presencial y la experiencia de socialización grupal, en contextos organizacionales más flexibles, así como también más abiertos a soportar la tensión que deviene del encuentro entre los nuevos problemas sociales, la historia y peso de las disciplinas y la orientación profesionalista de la sociedad. En realidad, pienso que en el presente contexto de fragmentación y dilución de las múltiples identidades y de los sujetos tradicionales es necesario promover la identidad de las instituciones educativas, mientras que se revolucionan sus modos de hacer, pensar e investigar.

A los problemas que resultan de las transformaciones en la producción de conocimiento, se agregan otros derivados de la



combinación observable entre la masificación del nivel terciario y la creciente dualización social que complejiza y fragmenta las demandas tradicionales a la universidad. De Sousa Santos (1995) señala la crisis de hegemonía que caracteriza a una universidad sobredemandada desde el Estado y la sociedad, y que está recorrida por crecientes tensiones: alta cultura-cultura popular, educación-trabajo, teoría-práctica. Esta situación conduce a una forma de gestión universitaria que apelaría permanentemente al recurso de la dispersión con las consecuencias que esto acarrea a la introducción de innovaciones en organizaciones complejas y fuertemente democráticas, como la universidad pública argentina. En consecuencia, cabe diagnosticar con De Sousa Santos (1995) la existencia de una crisis de hegemonía, la que junto a la consecuente pérdida de legitimidad, no es más que el debilitamiento de la capacidad de la universidad de cumplir con las expectativas y los fines adjudicados a ella por un conjunto cada vez más heterogéneo de actores externos.

De manera simultánea a estas presiones, se observa en algunas regiones que las ortodoxias institucionales y paradigmáticas mantienen un enfoque firme, aunque a veces también un enfoque tembloroso que fomenta, financia y disemina las agendas de investigación. Los nuevos y diferentes conceptos de investigación y enseñanza, entre ellos los estudios feministas, el pluralismo cultural, la educación de la paz y los estudios ambientales, han pasado momentos difíciles para establecer su identidad y legitimidad institucional. A pesar de las notables excepciones, gran parte de la investigación del mundo no occidental tiende a emular las estrategias y normas de producción del conocimiento de Occidente y a aspirar a su admisión y recompensa en cuanto al financiamiento, reconocimiento y publicación. Las organizaciones internacionales poderosas, en especial el Banco Mundial,

establecen criterios universales y específicos de lo que debe considerarse una investigación aceptable y aseguran una conformidad a través de su poderío político y económico, lo que hace que cualquier desviación de las normas establecidas del conocimiento se torne una propuesta muy costosa. Cada vez más se imponen modelos organizacionales, educativos y pedagógicos que, básicamente, como derivados de la homogeneidad operativa y la reducción a la eficacia empresarial impiden la experimentación y búsqueda de modelos alternativos de desarrollo educativo, al mismo tiempo que parecen transformar la capacidad de generar utopías en mera resistencia.

### **La empresa como referencia y modelo cultural**

Neave (1996) se aventura a conjeturar sobre un nuevo vocacionalismo centrado en los negocios, que se postula como un potencial universalismo tendiente a reemplazar al tradicional humanismo: este se torna cada vez más en una expresión de las particularidades propias de regiones y países. La empresa como modelo organizacional, de prácticas, valores y rutinas, parece corporizar esta nueva universalidad. La empresa no es solamente un referente que pretende otorgar sentido a los procesos de formación e investigación. Ella parece erigirse en el modelo de organización universitaria que reemplace la tradicional concepción de la universidad como espacio público, como lugar de encuentro y controversia entre muchas y potenciales identidades.

La empresa como modelo ejemplar de organización, administración y sensibilidad con el entorno, completa ahora la tradicional referencia a su valor como espacio laboral de los egresados, contraparte de la investigación-desarrollo y consultoría u orientadora de la currícula que prevalecieron durante la etapa en que

planificar suponía prever. Las concepciones tecnocráticas generalizadas que priorizan la relación insumo-producto por encima del valor de los procesos impulsan, a través de la política pública, una forma de ajuste al mundo de la producción donde ya no interesa tanto el producto y su adecuación a la demanda laboral sino la identificación de la universidad como empresa orientada a vender sus productos en el mercado.

Podría señalarse así que la tendencia prevaleciente es trasladar la cultura de organización de la empresa al corazón de la educación, de modo de resolver los problemas y tensiones que crea el “ajuste administrado” de la educación tradicional, cuyo paradigma fue la planificación. Pero la construcción de un mercado y de instituciones sensibles a él requiere de reglas y políticas. La evaluación será uno de estos instrumentos de sensibilización y regulación cuyo papel está orientado precisamente a dar cuenta del funcionamiento institucional, abstrayéndose de toda pretensión sustantiva vinculada al mundo de la reproducción ampliada y autónoma de las disciplinas y de su encuentro con relación a los problemas.

Lo anterior se inscribe en una tendencia general que afecta también a las prácticas científicas y se expande sobre el modo de reproducción de las disciplinas. Como señala Musto “la actual estructura de la investigación, el tradicional control académico sobre el conocimiento está destinado a desaparecer, o más bien a ser atomizado y restringido a campos menores” (1993, p. 30), con lo cual se ponen en cuestión las tradicionales formas de autoridad prevalecientes en la universidad: las formas colegiadas y de control centradas en el grupo de pares.

Por otro lado, mencionemos la creciente superposición entre ciencia pura y aplicada. La presión de las aplicaciones tecnológicas y una circulación más rápida del conocimiento, el predominio

de la búsqueda por su mercantilización y el correspondiente desinterés por los problemas de la verdad, así como la emergencia de un sector administrativo que se independiza de la ciencia y de los procesos sustantivos de la universidad, empujan a la adopción de formas organizacionales isomórficas a las que prevalecen en la sociedad, convirtiendo potencialmente a la universidad en una organización más entre otras que forman recursos humanos y producen conocimiento, con la consiguiente volatilización de su carácter de institución y lo que esto implica en términos de identidad particular e histórica.

### **Los retos de la universidad en relación con la sociedad: la educación y las necesidades sociales**

Como ya hemos señalado, la educación cumple un papel fundamental en la sociedad del conocimiento y esta cuestión es suficientemente comprendida por casi todos los actores con capacidad de decidir políticas y propuestas. Sin embargo, no queda claro cómo organizar los servicios educativos de modo que estos garanticen la formación requerida de manera relativamente equitativa así como no queda claro cómo lograr que produzcan conocimiento socialmente pertinente. Hay dos cuestiones que me parecen centrales para abordar en este momento, pues creo que no han sido suficientemente reconocidas por las universidades. En primer lugar, la necesidad que la universidad y la sociedad tienen de afrontar el problema de la equidad y, en segundo lugar, la necesidad que el sistema educativo tiene de una intervención más activa y sustantiva por parte de la universidad, lo que constituye además una oportunidad importante para el compromiso social de esta última. Haremos en primer lugar algunas referencias a los nuevos procesos de trabajo, para luego plantear

algunas cuestiones vinculadas al problema del compromiso social de la universidad así como a la necesidad de una vinculación más activa con el sistema educativo.

### **El nuevo mundo laboral**

Como dijimos, los procesos de globalización junto a la revolución informática y biotecnológica han desencadenado transformaciones de tal profundidad que han puesto en crisis no solo los tradicionales criterios de previsibilidad sino además las matrices organizacionales de la educación así como las propias profesiones y disciplinas. Conjuntamente, en la sociedad tiene lugar una transformación en la que desaparecen los puestos de trabajo: se habla de que la forma de modernización requerida para desafiar los crecientes niveles de competitividad y proteger los puestos de trabajo es aumentar la productividad, pero luego se descubre que la reingeniería, la organización de grupos autogerenciados, el achatamiento de las organizaciones, así como el traslado del trabajo de rutina a las computadoras, vuelven redundante muchos trabajos.

Ciertas predicciones indicaban que para el 2000 todos trabajarían 30 horas semanales y que el resto sería utilizado para el descanso. Pero en la medida en que nos acercamos al doble milenio es más probable que una parte de la humanidad trabaje 60 horas y el resto esté desempleado. La realidad es muy preocupante, pues lo que está desapareciendo no son simplemente algunos puestos de trabajo por sector y nivel, sino el puesto de trabajo tal como lo hemos conocido desde las unidades artesanales. El puesto de trabajo es, en realidad, una creación reciente, pues constituye un dispositivo social que emerge más claramente en el siglo XIX para contener las maneras de trabajar que requería el

creciente proceso de industrialización y burocratización que se inicia en Occidente. Antes de esto el trabajo era más ambiguo y predeterminado en contenidos, se pasaba de un paquete de tareas a otro y la localización de estas también era relativamente móvil. La sorpresa e indignación que esto produjo tuvo diferentes manifestaciones de resistencia social, que estéticamente fue expresado de manera incomparable por Chaplin en *Tiempos Modernos*. La humanidad está frente a un salto espectacular en materia de productividad y creatividad, pero el puesto de trabajo no parece que pueda proyectarse como parte de la realidad futura. Las condiciones que posibilitaron las viejas maneras de hacer, hoy están en disolución y están desapareciendo: producción masiva y grandes organizaciones. La tecnología posibilita automatizar la línea de producción, allí donde todos los poseedores de trabajo hacían sus tareas repetitivas. Las grandes empresas, en donde en general estaban los buenos trabajos, están desatando las actividades trasladándolas a pequeñas unidades, mientras que la burocracia estatal está reduciendo su personal.

La organización ya no es más una estructura conformada a través de actividades delimitadas y proyectables en el tiempo, sino una configuración de tareas que se modifican como un caleidoscopio y, así, el trabajo se convierte en una “situación” que reemplaza a la tradicional ocupación con habilidades, destrezas y conocimientos relativamente delimitados. En este sentido, el trabajo es una situación circunstancial y artificial alrededor de la cual parece difícil construir rutinas e identidades perdurables, la responsabilidad comienza a tener un sentido distinto en la medida en que cubre una serie de actividades que son en gran parte intersticiales y pueden ser poco definidas de antemano. Cuando el ritmo de cambio tecnológico era más lento, las discrepancias de contenido entre la matriz de empleo y la matriz de trabajo

podían olvidarse. Cuando el trabajo que se requiere hacer cambia permanentemente, no podemos ya responder con la relativa inflexibilidad de las estructuras y contenidos tradicionales de la educación tradicional.

Si el puesto laboral desaparece, tampoco parece poder mantenerse la posibilidad de organizar a la unidad productiva sobre la base de un tiempo fijo como el de las ocho horas. Asimismo, el trabajador participa en distintos proyectos con distintos grupos de personas con las que debe compartir una identidad a término. Además, se modifican las tradiciones acerca de lo que es trabajo y no trabajo y, para muchos, aquello que pertenece al ámbito del hogar y el lugar de trabajo. Las responsabilidades también cambian en la medida en que las jerarquías se modifican: algunos aspectos de la gestión quedan ahora en manos del trabajador. Al mismo tiempo, el control se internaliza en relación a los distintos trabajos en los que participa. En este contexto, los *managers* intermedios tienden a desaparecer y también las políticas de retiro, vacaciones, etc.

Curiosamente, en la medida en que se diluye la identidad de largo plazo que le permitía a una persona identificarse de por vida con una institución hasta constituirla en parte de su personalidad, lo cual en gran medida se extendía al tiempo libre, aparecen exigencias de identificación más penetrantes. El trabajador “postrabajo” deberá tener más claridad acerca de la visión, objetivos y valores de la organización. En la sociedad del trabajo uno hacía simplemente su trabajo, en una empresa poslaboral uno hace lo que requieren los valores y objetivos de la organización. En las empresas que emplean del nuevo modo, parecen generalizarse por lo menos cuatro políticas:

1. Se estimula a que los trabajadores comunes tomen las decisiones que tradicionalmente tomaban los responsables de la gestión.
2. Se les da la información para que puedan tomar esas decisiones.
3. Se les suministra un entrenamiento de aspectos del negocio y las finanzas que tradicionalmente solo tenían los *managers*.
4. Se le ofrece al trabajador la posibilidad de participar en las ganancias.

En la medida en que la seguridad en el trabajo parece más precaria, las exigencias de identificación y pertenencia se vuelven más explícitas, aunque sea temporariamente. Para el trabajador esto supondrá la capacidad de absorber y construir a lo largo de su vida una serie de identidades que son precarias en el tiempo.

El modelo de nueva personalidad y destrezas requeridos en el sector moderno de la economía pretendió ser esbozado por Robert Reich. El analista simbólico, trabajador libre y oportunista capaz de abstraer, intermediar y sintetizar imágenes, que no deberían generalizarse sin más al conjunto del mundo del trabajo, parece marcar de algún modo a los tramos superiores de las calificaciones y destrezas requeridas en el mundo del trabajo. A pesar de que fueron elaborados para el sector moderno, muchos de sus rasgos y los contenidos de flexibilidad sobre los que se basan sus orientaciones y prácticas parecen impregnar el conjunto de la cultura actual y, en esa medida, podrían considerarse rasgos requeridos por el conjunto del mundo del trabajo.

Todo lo señalado más arriba es parte de la reflexión que tiene que ver con lo que podríamos llamar el sector integrado a la globalización o el sector moderno de la economía, aunque hayamos observado que muchas de las características más profundas de



los requerimientos de destrezas actitudinales y de conocimientos forman parte del conjunto de la cultura contemporánea, ya sea que la llamemos modernidad tardía, reflexiva o posmodernidad, y deberían ser tenidos en cuenta como tensión, en cualquier proyecto, independientemente del estrato social o educativo al que se dirija.

### ***La cuestión social***

Algunos autores han enfatizado la necesidad de que la universidad aborde la cuestión social en un contexto en el que la globalización y sus exigencias dominantes parecen arrastrar tras de sí el sentido común de expertos educativos, directivos y planificadores. Sin embargo todo permite suponer que avanzamos hacia una sociedad cada vez más desigual, con crecientes márgenes de desocupación y marginalización así como de inseguridad: ¿cuáles son las tareas de la educación y de la universidad en este contexto? ¿Cómo considerar las exigencias reales de una cultura dominante y al mismo tiempo dar respuesta a exigencias concretas que plantea la realidad socioeconómica de los países?

Parecería que la universidad debe combinar una doble función que, dicho de manera simple, tiene que ver con las exigencias de lo universal y de lo particular, de lo global y lo local. Lo cierto es que la universidad está recorrida, como señalábamos más arriba, por múltiples tensiones, demandas y restricciones que deberían ser discutidas para poder generar opciones más claras.

Curiosamente, en el momento actual, la extensión se ha orientado –contradictoriamente con lo que es el pensamiento oficial de los sectores universitarios– a las necesidades de las empresas u organizaciones estatales. En gran medida esto está vinculado a la lógica de las pasantías en algunos casos o a la lógica

de la obtención de fondos en otros. Independientemente de la validez de estas salidas es necesario poder articular la universidad a las crecientes necesidades de la sociedad y estas se expresan en todos los campos, la salud, la organización social, la vivienda, la formación y capacitación, el medio ambiente, etc.

Muñoz Izquierdo (1992) señala algunos de los problemas que impiden la vinculación de la educación superior con el sistema productivo, que van más allá de los problemas de ajuste entre oferta y demanda de recursos humanos de alto nivel, pues se refieren más al problema del perfil de los alumnos y la universidad frente a la demanda social y laboral, entre ellos:

- a. Diseño curricular. Los egresados se enfrentan crecientemente con un mercado laboral que no es el ámbito moderno que se toma como referencia para considerar las futuras prácticas laborales.
- b. Evolución de la calidad de la educación. La calidad de la educación no disminuye a lo largo del tiempo, lo que ocurre es que los alumnos de los estratos menos favorecidos no dominan un capital cultural semejante al de los jóvenes que tradicionalmente han accedido a la educación superior y no alcanzan, en general, los estándares cualitativos de los estudiantes pertenecientes a los estratos más altos. En otras palabras, la expansión de la educación superior (que obviamente implica una distribución más equitativa de acceder a la misma) no ha generado una distribución más equitativa del saber. Esta realidad exigiría un trabajo más sistemático sobre los contenidos y métodos de enseñanza dirigidos a compensar las dificultades de los sectores menos favorecidos.

- c. Falta de correspondencia entre las necesidades sociales y las demandas efectivas por educación. Este es un problema de importancia pues tiene que ver con las expectativas de los planificadores y decisores educativos y la estructura real de la demanda estudiantil y laboral. Durante las últimas décadas se ha insistido en la necesidad de superar el perfil tradicionalista de las carreras: aquellas tradicionales profesionalistas frente a la necesidad de impulsar las que están más ligadas a las necesidades del desarrollo científico-tecnológico. Esta política se enfrenta a restricciones reales que tienen que ver con la orientación tradicionalista de los programas de los ciclos anteriores, la retribución efectiva en el mercado laboral, y la orientación de las instituciones que prefieren optar por carreras de más bajo costo.
- d. Relación entre la ciencia y la tecnología. Se ha insistido en vincular a la universidad al desarrollo tecnológico, sin embargo aquí se presentan cuellos de botella difíciles de resolver. Por un lado, la estructuración de los campos científicos en términos de los requisitos que imponen las comunidades internacionales y el “sistema científico internacional”, lo que incide sobre la desvinculación de la investigación con el entorno local. A lo anterior se añade el hecho de que los sectores denominados modernos están crecientemente internacionalizados, también, en cuanto a sus insumos en materia de tecnología. En este contexto, Muñoz Izquierdo (1992) plantea la necesidad de priorizar un desarrollo tecnológico en actividades productivas que aún sean susceptibles de absorber tecnología nacional, lo que supone una orientación más directamente ligada al sector intensivo en el uso de mano de obra.

García Guadilla manifiesta una preocupación semejante y que se resume en la afirmación de “que es tan importante una educación de calidad para responder a la competitividad económica como una educación que produzca conocimientos y forme profesionales que sean capaces de aumentar la capacidad productiva, organizativa y de gestión en todos los sectores sociales” (1996, p. XX) y señala algo que creo que es el gran problema a resolver por el sistema educativo y la universidad en particular, que es el de cómo “compatibilizar los conceptos claves de competitividad y necesidades básicas de la población” (p. XX). Esta discusión, cuyos términos generales hemos planteado y que necesitan urgentemente ser colocados en la agenda educativa y universitaria argentina con el objeto de enfrentar los problemas de la calidad pero también los de pertinencia social de la universidad, no deja de enfrentarse a ciertas restricciones que devienen tanto desde el interior de la universidad como de los mismos actores educativos. Desde la universidad, la crisis epistemológica desbloquea el aislacionismo de las disciplinas al ligarlas cada vez más a problemas concretos. La cuestión es quién establece el *ranking* de los problemas a los que la ciencia pretende vincularse. Al mismo tiempo, el problema de los títulos y aquello que es considerado culturalmente válido para la universidad restringe las acciones innovadoras, como pueden ser las carreras o instituciones alternativas que no aparecen legitimadas socialmente ante el público en general así como tampoco para aquellos cuya demanda está naturalmente ligada a estas instituciones: la educación funciona como un mecanismo de movilidad social en el que los patrones tradicionales y los hegemónicos recientes tienen mucho que decir. La historia de la educación argentina está recorrida de innovaciones que fueron reabsorbidas posteriormente por el modelo tradicional debido a la presión de la realidad social y económica

del país. Curiosamente, este aspecto (referido a cómo lograr la innovación y las reformas) se ha tenido poco en cuenta en la discusión educativa. Un ejemplo de lo anterior es lo poco que se tiene en cuenta la demanda real por estudio de nivel superior en términos de las orientaciones de los estudiantes.

### **La universidad y el sistema educativo**

Tradicionalmente, los abordajes teóricos de la educación no fueron demasiado elocuentes en cuanto a la distinción metodológica al abordar los distintos niveles educativos. Creo que la distinción debe hacerse, pues existen notas que diferencian a la universidad del resto del sistema que van más allá del carácter elitista o no del mismo. Tanto la forma de gobierno como la organización hacen de este nivel el menos burocrático en términos del aparato legal weberiano, con lo que esto supone en términos de autonomía y modalidades de cambio e innovación; sus bordes organizacionales son porosos y susceptibles a la penetración de múltiples intereses al mismo tiempo que la comunidad universitaria se abre de mil maneras al entorno y lo moldea. A la vez, se supone que constituye el nivel en el que se produce conocimiento y en el que las disciplinas se expanden y se reproducen de acuerdo con el grado de actualización histórica alcanzado en cada institución y disciplina. Se podrían señalar muchas otras características, sin embargo no son motivo de este artículo ya que aquí pretendo analizar los nuevos y posibles compromisos para la universidad.

La universidad no ha abordado las responsabilidades que le caben con el resto del sistema, su vinculación con el mismo son los egresados de la escuela media y la discusión se vincula en este caso a cómo se los procesa e incorpora, así como a veces se plantean con mayor o menor pertinencia las condiciones del acceso

y los criterios con los que se lo debe enfrentar. Lo que está ciertamente ausente es el tema de la responsabilidad de la universidad en relación con la educación media y elemental como parte del sistema, cuestión que evidentemente puede ser soslayada en la medida en que se trata de dos jurisdicciones dependientes de poderes diferentes.

La universidad tiene posibilidades de desarrollar un amplio campo de acción en relación a los otros niveles educativos, el primero de los cuales creo es el de la investigación de los aspectos fundamentales de la educación, tanto aquellos vinculados con los aspectos más amplios del aprendizaje, la deserción o la incidencia de los factores sociales en el desempeño educativo, como aquellos vinculados a la sociología política de la toma de decisiones y de la relación entre autoridad y poder social en los distintos planos del acontecer educativo.

Un tema fundamental en el campo de la investigación educativa es el del carácter de la investigación y, en este sentido, creo que la investigación en la universidad debe estar menos orientada a la toma de decisiones y más librada a establecer una agenda amplia y libre que contribuya a ampliar el campo problemático más allá del sentido común establecido acerca de los problemas educativos. En el campo de la investigación, que considero el aspecto más pertinente al carácter propio de la universidad como caja de resonancia intelectual de los problemas fundamentales de la sociedad (cuestión que la universidad no ha asumido aún), deberían tenerse en cuenta los aportes que podrían hacer otras disciplinas, como la economía, la antropología, la sociología, las ciencias de la salud, la teoría de las organizaciones, etc., a la mejor comprensión de nuestro sistema educativo: como todo campo problemático la educación debería ser objeto de un enfoque

multidisciplinario desde el cual afrontar los retos de la desigualdad educativa.

Además de lo que se puede hacer desde la investigación es necesario generar un compromiso mayor de la universidad en relación con acciones concretas como la producción de material didáctico, la creación de institutos educativos experimentales, el patrocinio de instituciones existentes, etc. Con respecto a esta cuestión quería señalar que actualmente se observa una fuerte tendencia a asumir la formación de los docentes por la vía de cursos de complementación. Considero que esta es una opción definitivamente pobre para el sentido fundamentalmente indagador que tiene una universidad. Independientemente de que estas acciones se lleven a cabo, la universidad debe comprender el carácter totalizador y unitario de la experiencia educativa que, en un nivel, se expresa por lo menos en el carácter fuertemente institucional que tienen los procesos educativos. El cambio educativo no es el producto de la suma fragmentada de acciones que supuestamente aumentan el nivel de conocimientos particulares, sino el producto de la combinación de orientaciones, conocimientos y prácticas situadas y articuladas en torno a valores.

La actual crisis educativa se expresa en problemas de aprendizaje, de enseñanza, de contenidos, de maneras de gestionar los institutos así como de problemas presupuestarios, pero el fondo de la crisis tiene que ver con el vaciamiento de función y sentido que tuvo la educación pública argentina tradicional y de cómo esto impactó sobre la densidad moral-intelectual del sector y de la creciente anomia en la que se desarrolla: abandonada por el Estado no puede, por su naturaleza, asumir los valores y las orientaciones que el mercado requiere. La creciente segmentación y privatización del sistema y el papel central que los nuevos sectores desempeñan en la reproducción social, modificaron los

fundamentos “morales” y el sentido de la educación tradicional, y esta situación no se corrige con acciones remediales, fragmentadas y discontinuas en el tiempo y en el espacio.

### **Reflexiones finales**

La universidad moderna está, salvo en los países de tradición anglosajona, fuertemente vinculada a las aspiraciones y finalidades del Estado, en la medida en que el Estado autoriza a la universidad los límites de su independencia así como le impone el cumplimiento de las finalidades derivadas de la necesidad de consolidar a los Estados nacionales. Con mayor o menor autonomía, esta universidad moderna inicial que de alguna manera cumple las funciones de una universidad nacional (también la argentina a pesar de su autonomía hasta 1950) no ha elaborado su misión, la suya es una misión derivada de organismos mayores.

Lo anterior no significa, sin embargo, que no existan conflictos dentro de las finalidades requeridas por el Estado: entre la necesidad de consolidar una cultura nacional, desarrollar la investigación, la formación general o especializada, etc. Los modelos serán tributarios del modo en que se resuelve la combinación de estas finalidades aceptadas.

El conflicto de fines se planteará de manera aguda a partir de los sesenta, cuando la universidad comienza a transformarse en una universidad heterogénea y crecientemente democratizada. Este fue un período de intensas reformas dirigidas a conciliar los objetivos de democratización con los de pertinencia social y económica. Esta búsqueda intensa de adecuación de los objetivos de democratización con los derivados del mundo económico poseía aún la ventaja de desarrollarse en el contexto de los Estados nacionales, al mismo tiempo que la economía se movía aún



dentro del modelo fordista. En ese contexto de previsibilidad, el planeamiento constituía aún un elemento que, basado en las presunciones de un conocimiento social cierto, podía compatibilizar tensiones y finalidades. El eje de la ruptura con el modelo anterior lo constituyó, sin duda, el pasaje de la universidad de élite a la universidad de masas que se elaboró aún dentro del viejo modelo de universidad: la Universidad de California constituye el ejemplo más audaz de inclusión de las múltiples demandas surgidas combinándolas en finalidades complementarias. Sin embargo, como consecuencia del acrecentamiento de las tensiones que produjo la expansión de la matrícula y el crecimiento del número y diversidad de las instituciones, el concepto de misión comienza a diluirse junto a la representación de una universidad nacional.

A partir de los ochenta la situación cambia radicalmente; la nueva política educativa del Banco Mundial en los países periféricos, el cuestionamiento del Estado de bienestar, la emergencia de una economía posfordista, la globalización de la economía, la información y la cultura, la regionalización de la política, etc., se combinan con las tendencias al acrecentamiento de la demanda por educación superior ya existentes y, en nuestro país, a una explosión de instituciones públicas y privadas. A lo anterior se agrega en la actualidad una cuestión primordial que modifica todo el sentido de las demandas externas: hasta ahora los problemas tenían fundamentalmente que ver con el diseño académico, la tensión entre la formación general y especial, así como la decisión entre el modo y estilo del sistema de expansión dirigido a la absorción de la demanda, sin que estuviera en cuestión la legitimidad de la universidad o de los saberes que ella produce y reproduce.

La universidad tuvo el dominio epistemológico y organizacional del saber, pero este dominio parece diluirse justo en el

momento en que nos adentramos en lo que se denomina la sociedad del saber, cuyo carácter está determinado por la aceleración y volatilidad de los conocimientos producidos, la simultaneidad de la relación espacio-tiempo, la ruptura de la tradicional distinción entre sujeto y objeto, etc. La cultura académica vinculada al control de las disciplinas y sus modos de consagración parece ceder ante nuevas formas de distinguir el conocimiento: los límites entre el adentro y el afuera parecen hacerse cada vez más tenues y, a diferencia de otros momentos, las finalidades y las demandas se hacen cada vez más ambiguas y temporalmente lábiles.

La pérdida de centralidad de la universidad tiene como resultado inevitable una crisis de la institución tradicional, que se traduce en la lenta emergencia de la universidad como organización particular al mismo tiempo que se habla de organizaciones que aprenden. Esta emergencia no es más que el producto de las tendencias mencionadas en el trabajo del reemplazo paulatino, pero al parecer ineluctable, de “la universidad nacional” tradicional por el sistema de educación superior cuando no por el mercado: la universidad particular concebida ahora como parte de un sistema, como parte de una configuración pensada a la vez como campo de tensiones inestables, supone también el reemplazo de la idea de misión –o idea de universidad– por el de propósitos y objetivos. Estos no responden más a ningún objetivo trascendente vinculado a la ciencia, la cultura o el destino de una nación, su objetivo en el contexto del nuevo mercado institucional será el de encontrar un nicho en el cual afirmar su particularidad y el sentido de su misión. El compromiso con lo social parecería una salida particular, pues la centralidad valorativa que la competitividad ha impedido comprender es la emergencia de una universalidad que debemos ligar cada vez más a los efectos de aquella: los problemas de equidad, pobreza creciente, calentamiento de la

tierra, descertificación, un mundo del trabajo que para la mayoría parece quedar cada vez más vedado, en un contexto de un poder mundial cada vez más centralizado en torno a las necesidades de rotación tecnológica y financiera de las grandes corporaciones y de Estados nacionales cada vez más débiles para afrontar los efectos de las políticas desencadenadas.

Para terminar, creo que lo señalado más arriba en términos del devenir de la producción de conocimientos, la aparición de un sistema de universidades competitivo y diverso, un Estado que conduce al sistema en esa dirección y una universidad pública a la que le es cada vez más difícil conciliar masificación y excelencia nos permite formularnos la pregunta acerca de cómo conservar un espacio público que, construido como “comunidad interpretativa”, como “universidad de las ideas” o como “intelectual colectivo”, pueda comprometerse con una sociedad cada vez más concebida como sociedad de riesgo.

## **Bibliografía**

- Alexander, Jon y Davis, Charles (1993). Teoría democrática e incorporación política de la educación superior. En Emilio Tenti (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa Santos, Boaventura (1995). *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez editora.
- Durkheim, Émile (1962). *Historia de la educación y de las ideas pedagógicas*. Madrid: La Piqueta.

- García Guadilla, Carmen (1996). *Conocimiento Educación Superior y Sociedad en América Latina*. Caracas: CENDES/Nueva Sociedad.
- Gibbons, Michael et al. (1997). *La nueva producción del conocimiento La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares/Corredor.
- Krotsch, Pedro (1995). Universidad y empresa: entre el mimetismo y la articulación. En *La universidad latinoamericana ante los nuevos desafíos*. México: Universidad Iberoamericana/UDUAL.
- Krotsch, Pedro (1997). El peso de la tradición y las recientes tendencias a la privatización en la Universidad Argentina: hacia una borrosa relación público-privado. *Avaliação* (São Paulo: Campinas), 2(4).
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1992). Relaciones entre educación superior y el sistema productivo. En Martín Arredondo (Coord.), *La educación superior y su relación con el sector productivo*. México: ANUIES.
- Musto, Renato (1993). Ciencia y democracia: las instituciones científicas en las sociedades avanzadas. En Emilio Tenti (Comp.), *Universidad y empresa*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Neave, Guy (1994). Significación actual del nuevo vocacionalismo. *Revista Pensamiento Universitario* (Buenos Aires), (2).
- Perkin, Harald (1984). The Historical Perspective. En Burton Clark (Ed.), *Perspectives on Higher Education*. Berkeley: University of California Press.
- Scott, Peter (1996). The Changing Role of the University in the Production of Knowledge [ponencia]. *18<sup>th</sup> Annual European Association for Institutional Research (EAIR)*. Budapest.

- Torstendahl, Rolf (1996). La transformación de la educación profesional. En Sheldon Rothblatt y Bjorn Wittrock (Ed.), *La Universidad europea y americana desde 1800*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Weiler, Hans (1991). La política internacional del conocimiento y el futuro de la educación superior. En CRESALC y UNESCO, *Nuevos Contextos y Perspectivas* (Vol. 1). Caracas.



## Hay obstáculos en el diálogo entre la universidad y el sistema productivo\*

**Manuel Argumedo.** ¿Debe existir un compromiso de la universidad con el contexto social en el que está inserta? ¿O es una consigna de otra época?

**Pedro Krotsch.** Creo que ese compromiso debe existir, que la universidad pública debe ser cada vez más científica y a la vez cada vez más comprometida socialmente. No vamos a resolver la tensión entre estas dos cuestiones pero debemos pensar desde ella. La cuestión de una universidad cada vez más científica supone simplemente recuperar el pensamiento de los reformistas más ilustres que se resistieron al creciente profesionalismo, que permitía hablar peyorativamente de la “universidad de los abogados” o de la “máquina de tomar exámenes”. Para legitimar mi reflexión, quiero citar estas palabras de Julio V. González:

Es verdad indiscutible que la universidad argentina padece un mal congénito que, como todas las de su género, la ha

---

\* Extraído de Argumedo, Manuel (mayo de 2005). Entrevista a Pedro Krotsch: “Hay obstáculos en el diálogo entre la universidad y el sistema productivo”. *Revista tram[plas] de la comunicación y la cultura* (La Plata: FPyCS-UNLP),4(35), 91-98.

hecho fracasar hasta ahora: la función, por añadidura, exclusiva, de habilitación profesional. La segunda cuestión de fondo que el orden lógico del razonamiento impone plantear ahora, es la de saber si en alguna forma aquella tarea es compatible con las de investigación científica, elaboración de ideas y colaboración social, que se atribuye solemne y empeñadamente la institución universitaria. (1942, p. 112)

Nuestra universidad es parte de la sociedad en que vivimos y una expresión de ella. No se puede rendir cuentas de lo que sucede en la universidad sin ponerlo en relación con lo que sucede en otros ámbitos de la realidad social. De hecho, hoy el debate sobre la universidad se inscribe en el marco más general de la crisis de la relación entre Estado y sociedad en los países de Occidente.

**M. A. ¿En la hora actual, ese compromiso existe? ¿Cómo lo ve usted?**

**P. K.** Hoy resulta inevitable interrogarse acerca del sentido de la educación superior en una sociedad que, como la argentina, quiere alcanzar ciertas metas de desarrollo relacionadas con el crecimiento económico, la equidad social y la libertad política. La realización efectiva de estos objetivos supone una transformación profunda del modelo de acumulación predominante hasta el presente. Estoy realmente convencido de que la universidad y la sociedad tienen necesidad de la intervención de la primera en la cuestión social y en la mejora y democratización de la sociedad civil. El desempleo estructural, la marginación social y la barbarización creciente de la vida política y ciudadana nos obligan a construir una voz que apunte a promover una mayor reflexividad social. Al mismo tiempo, la cuestión social



no podrá ser abordada como una cuestión de mero extensionismo. La problemática del trabajo, de la salud, la educación, la vivienda, la fragmentación social y el deterioro del medio ambiente debe constituirse en problemática central del currículum y de los programas de investigación, como parte fundamental del desarrollo científico y el desarrollo tecnológico de la nueva universidad. Así, además la universidad podrá ser cada vez más universal dado el carácter transinstitucional de las disciplinas y a la vez más local por cuanto es capaz de tensionar lo universal para dar respuestas a los problemas de la realidad local. Al mismo tiempo este compromiso puede constituir el motor del cambio y la reforma académica de las propias universidades. En un momento de ruptura de paradigmas disciplinarios, de incertezas en cuanto al perfil socioeconómico del país, así como de crecientes desafíos sociales la universidad debe asumir una postura acerca de su rol y desde ahí negociar sentidos y recursos con el Estado, el mercado y la sociedad. La universidad autónoma tiene que asumir la voluntad de asignarse una misión, que en gran medida está ligada al desarrollo científico cada vez más debilitado históricamente en nuestro país. No cabe duda de que existen condicionamientos económicos y de política educativa, pero lo anterior no quita que la universidad no se plantee discutir su perfil y misión, y esto debe hacerse independientemente del modelo de país respecto del cual la universidad como “intelectual colectivo” tiene también algo que decir.

Creo que uno de los problemas graves de la Argentina, como lo percibía claramente Tulio Halperin Donghi, es el de la debilidad de sus instituciones, de la falta de autonomía relativa de los distintos espacios institucionales, de la ciencia, la cultura, la universidad, la justicia, etc. Esta debilidad se transmuta también en la debilidad de los actores y sus representaciones acerca

del pasado, el presente y el futuro. Predomina entre nosotros el tiempo de la política o lo político, en algunos momentos bajo su forma democrática, en otros bajo la expresión lisa y llana de la fuerza sin mediaciones. De hecho, la universidad no está aislada. No tiene sentido plantearse como solución para sus problemas un imaginario aislamiento. La cuestión sería más bien procurar incrementar su capacidad de retraducir, de incorporar las dinámicas lógicas de lo social, lo político o lo económico a las lógicas del espacio académico, para transformarse en energía propia y en compromiso con la marcha de la sociedad y sus contradicciones.

Esta capacidad de traducción, de relectura y transformación está en la base de la autonomía y es el fundamento de una ética que no puede ser corrompida por otras lógicas, que como las de la fe o el lucro suponen universos de valores distintos. Esta es una de las discusiones más urgentes que debemos llevar adelante los universitarios. El tema comenzó a debatirse y esta entrevista es un testimonio de la voluntad de la universidad de pensarse a sí misma, de construir una reflexividad más exigente y valiente de cara a las necesidades de las futuras generaciones. No nos olvidemos que la universidad, como Sistema de Educación Superior diferenciado y múltiple, solo se justifica en cuanto contemporánea con el futuro y no como reproductora pasiva del mero presente.

**M. A. ¿No cree usted que la autonomía lleva a que la universidad se encierre en sus muros y olvide los problemas de la sociedad de la que es parte?**

**P. K.** La autonomía, como rasgo fundamental de la institución universitaria, no es sinónimo de aislamiento. Ella no debe ser entendida como ausencia de interacciones con otras organizaciones sociales (Estado, Iglesia, poder económico, político, etc.).

Autonomía es la capacidad para elegir los interlocutores, participar en las negociaciones para definir los términos del intercambio, distribuirse los beneficios, etc. Los intercambios entre instituciones autónomas reciben el nombre de interdependencia. Es muy importante tener esto en claro hoy porque los organismos del Estado han emprendido acciones orientadas a fortalecer las capacidades de orientación y conducción de todo el sistema universitario nacional. En un contexto de escasez de recursos públicos, crece la propensión a relacionar las estrategias de asignación con el cumplimiento de ciertas metas definidas a nivel central por parte de las instituciones universitarias que se benefician con los subsidios públicos.

La autonomía es un valor que es preciso preservar, al igual que la búsqueda permanente de la democratización, tanto de las vías de acceso al saber (que no debe confundirse con el ingreso a una institución), como de la gestión de la propia institución universidad. Esta constatación obliga a repensar tanto el rol y el perfil de las universidades como la modalidad de sus relaciones con las otras instituciones sociales encargadas de la producción de bienes y servicios socialmente necesarios.

**M. A. ¿Cómo debería expresarse en las funciones clásicas de la universidad? Por ejemplo, en la docencia, el sistema universitario y la extensión.**

**P. K.** Hoy la universidad está en crisis; las disciplinas están en crisis y, en consecuencia, también lo están las formas organizacionales en las que se han asentado tradicionalmente. Esto quiere decir que el modelo tradicional de universidad, en su versión humboldtiana o napoleónica, está siendo puesto en cuestión por nuevas formas y espacios de producción y validación del

conocimiento. La drástica disminución del presupuesto público asignado a la universidad tiene consecuencias sobre la cantidad y calidad de diversos insumos que intervienen en las prácticas docentes, de investigación y extensión. En este sentido, comienzan a hacerse cada vez más reiteradas las propuestas innovadoras en materia de fuentes de recursos para las universidades. De hecho, el problema de la escasez de recursos y la identificación de soluciones alternativas tiende a dominar el debate.

Pero si bien hay que reconocer que el tema de los recursos es relevante, porque efectivamente condiciona otras dimensiones de las prácticas y productos universitarios, es preciso tener en cuenta que las consecuencias de la escasez crónica tienen una dinámica propia. En otras palabras, la disminución del presupuesto universitario ha generado desequilibrios y problemas estructurales. Entre otras cosas, el problema de la liquidación lisa y llana del oficio de enseñar, del oficio de investigar. El resultado es la precarización de los clásicos espacios públicos para el desarrollo del trabajo intelectual. También es cierto que, en materia de políticas de reforma, cambio e innovación las universidades fueron durante la década pasada totalmente autocomplacientes. Por razones políticas y prácticas prefirieron resguardarse en la crítica sin proponer políticas alternativas, lo cual hoy con el cambio de gobierno ya no se justifica. Existen ejemplos claros de renuencia a la introducción de innovaciones, como la resistencia a asumir la necesidad de la evaluación institucional.

Hoy el sistema universitario se ha vuelto más complejo y diverso horizontalmente. La mayor complejidad se debe tanto al incremento de alumnos e instituciones públicas y privadas, como a la emergencia de organismos de intermediación incluidos en la Ley 24521 de Educación Superior, que se agregan a los organismos tradicionales como el Consejo Interuniversitario Nacional

[CIN] y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas [CRUP]. La proliferación de las universidades se viene realizando sobre la base de un modelo institucional relativamente homogéneo y tradicional. Es decir, la expansión no estuvo asociada a un proceso de diversificación e innovación de las estructuras y prácticas académicas. Por otra parte, la creación de organismos intermedios de amortiguación ha introducido actores poderosos entre la base y la cúspide estatal del sistema. Esta nueva situación requiere, en sí misma, de nuevos y mejores mecanismos de gestión institucional.

Es claro que la complejidad es fruto también de la casi normal fragmentación académica y las formas colegiadas de gobierno que caracterizan a la institución universitaria hacia el interior. Se habla de la institución como caracterizada por el “acoplamiento laxo” y espontáneo de sus partes. En este contexto, para incrementar la circulación del saber y las relaciones entre los actores podemos apelar a la construcción de valores comunes que pueden derivarse de escenarios compartidos de políticas instituyentes, así como apelar también a nuevas formas de docencia e investigación orientadas hacia la resolución de problemas, incrementando así las actividades transdisciplinarias que permitan superar los encierros disciplinarios que se han desarrollado en Occidente a partir de la mitad del siglo XIX y que se expresan en la estructura actual de carreras y facultades aisladas entre sí.

En este momento la universidad tiene que resolver urgentemente sus problemas de gestión. Hoy la gestión está sometida a la lógica de dirimir las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan su gobierno. Este estilo de gobierno nos vincula más con el pasado que con el futuro. Para construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios, sin por esto caer en el decisionismo.

La crisis del sentido y función de las universidades, alimentada por la escasez de recursos, alienta la búsqueda de alternativas institucionales y de interacción con el medio que podrá resultar en una mayor diversificación del sistema.

Planteo estas reflexiones como una orientación general que me permita sostener la utopía en medio del creciente desasosiego y del olvido de los grandes ideales de la Reforma (hoy los grandes y apasionantes temas de la Reforma han sido deformados y reducidos a meros latiguillos discursivos). En este sentido tenemos que “curar” la historia de la universidad de las rupturas y olvidos que nos impiden cultivar una memoria desde la cual reflexionar e imaginar nuevos futuros. Por otro lado, la universidad deberá cada vez más pensarse como “intelectual colectivo” como institución crítica, capaz de asumir una responsabilidad política no partidaria frente a las necesidades de la comunidad. Debemos tener en claro que la politización, si se puede hablar en estos términos, no implica necesariamente partidización. Hoy, despartidizar la universidad pública, es una cuestión, desde mi punto de vista, fundamental.

**M. A. ¿Podríamos profundizar esta distinción que usted plantea entre lo partidario y lo político?**

**P. K.** Ante todo quiero decir que creo que la universidad es un “animal político” pues negocia sentidos, compromisos y valores en el campo más amplio de la vida social, política y cultural de un país. Creo, sin embargo, y esto fue así hasta 1966, que la universidad, así como un hospital, un psiquiátrico, una escuela o un juzgado, no puede tener un color político-partidario, aunque esté teñida de un compromiso ideológico, valorativo o ético con determinadas corrientes de la vida política. No podemos mezclar

la especificidad funcional e institucional de los distintos ámbitos de la realidad social pues esto debilita, por un lado, la institucionalidad y, por el otro, abre la puerta a la privatización de los espacios públicos, como lo atestigua la literatura latinoamericana para el caso del Estado latinoamericano, que ha sido excelentemente analizado desde una perspectiva reformista crítica por Osvaldo Iazzetta para el caso de la universidad argentina en el último número de *Pensamiento Universitario*.

En resumen podemos decir sobre la universidad argentina: a) que en ella la política tiende a expresarse como adhesión a un partido más que a una corriente o perspectiva ideológica, como sucedía con el “movimiento de la Reforma” pre 66; b) que los activadores de este sistema de pertenencia son en general los estudiantes insertos muchas veces en redes partidarias, constituidas muchas veces también en verdaderos canales de movilidad social; y, c) que los académicos vinculan muchas veces su carrera a la dinámica partidaria, en consenso con los estudiantes que son el eje dinámico de las elecciones. En resumen, podemos decir que lo “meritocrático académico” parecería subordinarse a lo “democrático partidario”, y esta creo que es la tensión fundamental que hay que estudiar y que tiene que ver a su vez con el predominio de formas alternativas o combinadas de consagración, retribución y distinción.

El problema de la tensión entre las dos lógicas surge especialmente en las universidades grandes y en las carreras profesionalistas que tienen un anclaje fuerte en lo partidario, cuando –como lo he vivido recientemente– se cuestionan las lógicas democráticas de la Reforma, la representación ponderada de claustros, desde la perspectiva de las lógicas universalistas de la política de la *polis*, cuando se quiere trasladar la representación un hombre/mujer un voto, vigente en el campo político, al campo académico

que tiene sus propias dinámicas y lógicas en la construcción de lo democrático.

**M. A. ¿Cómo debería darse en este contexto de crisis la interacción entre las instituciones universitarias y el sistema productivo?**

**P. K.** En un trabajo que realizamos con Emilio Tenti hemos reflexionado sobre este tema. Aunque desde ese momento se ha avanzado bastante, creo que las cuestiones que entonces señalamos tienen todavía vigencia. Sigue siendo necesario revisar el estilo clásico de interacción entre las instituciones universitarias y el sistema productivo. El reforzamiento de estas formas de articulación aparece como una estrategia compleja y de efectos múltiples.

Existen varios factores que funcionan como obstáculos para el diálogo universidad-sistema productivo. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que se trata de dos mundos culturales separados y ajenos. Las representaciones recíprocas están teñidas por un matiz de desconfianza que no facilita la cooperación. Algunos empresarios ven a la universidad como un mundo anárquico, desordenado y completamente desinteresado por lo que sucede en el “afuera”. Para ellos los universitarios son gente más inclinada a la “teoría” que a la “práctica”, a la abstracción que a cosas concretas. Por otra parte, la investigación aplicada en la universidad nunca se realizó de un modo sistemático y continuado, y la que se hace rara vez interesa a los hombres de empresa. Parece que el tiempo y el “*tempo*” de las prácticas universitarias no coinciden con el tiempo y las urgencias de la producción. Podríamos incluso preguntarnos si efectivamente la investigación aplicada es verdaderamente una función esencial de la universidad.



En otros términos, ¿es el espacio universitario el lugar privilegiado para desarrollar un saber directamente ligado a los imperativos de la producción?

Se han realizado varias experiencias en este sentido, así es que ya no tienen un cierto carácter excepcional, sin embargo continúa la tendencia a concentrar la interacción en ciertos campos científico-tecnológicos muy determinados. Sería de mucho interés analizar los alcances y límites de esas experiencias y determinar en qué medida implican una modificación sustancial de la relación entre las instituciones universitarias y el ámbito más general de la sociedad. Resulta obvio que una adecuada interacción entre sistema productivo y sistema científico-tecnológico (del cual la universidad constituye una parte fundamental) se constituye en un elemento dinamizador de la necesaria reconversión del sistema productivo nacional, de manera que atienda tanto a los intereses nacionales como a los requerimientos del mercado internacional.

Sin embargo es preciso establecer las premisas de un diálogo realista entre ambos conjuntos institucionales. Esta es una condición necesaria si se quiere efectivamente mejorar la productividad del sistema científico nacional y, al mismo tiempo, realizar la “transformación productiva con equidad”.

Cuando se habla de integración entre universidad y empresa no hay que olvidar que la universidad tiene funciones propias, indelegables, cuya racionalidad va mucho más allá de los procesos e instancias de producción de bienes materiales. De ella se espera una contribución en términos de conocimiento crítico, esto es, de una serie de productos simbólicos que van más allá de las demandas actuales y que en ciertos casos hasta se opone a las mismas.

Los vínculos son deseables en la medida que en su racionalidad no es instrumental, desde el punto de vista económico financiero. Desde el punto de vista de los intereses universitarios, esta vinculación debe ser pensada no tanto como una vía para obtener recursos, sino como una estrategia de mejoramiento de los procesos y productos pedagógicos de la universidad. Habría que prever los mecanismos de comunicación que garanticen una circulación de los saberes y experiencias producidos en el intercambio, con el fin de que los beneficiarios no sean únicamente quienes participan en forma directa. Para ellos es preciso garantizar la transferibilidad de los ámbitos de investigación y desarrollo científico y tecnológico al campo de la docencia y formación de recursos humanos. Esta ventaja no monetaria, es decir, pedagógica debería constituirse en la motivación principal para el establecimiento de los vínculos universidad-producción.

Los contratos en estos dos campos (desarrollo científico y tecnológico y formación permanente de recursos humanos) deberían subordinarse a finalidades de índole pedagógica, es decir, tienen sentido en la medida en que se constituyen en insumos orientados al mejoramiento de la calidad de la formación profesional.

A mi juicio, no es pertinente la simple lógica de la venta de bienes y servicios. Aquí, más que de interacción universidad-empresa, se trataría de hacer de la universidad una empresa, lo cual vendría en desmedro de las funciones específicas de la institución universitaria. El desplazamiento del interés universalista y sin horizonte temporal definido, que es propio de los campos científicos en su más alto nivel de excelencia, puede terminar en el predominio de una lógica particularista, de corto plazo, que tendría como efecto final el uso privado y sectorial de los limitados recursos públicos asignados a las instituciones universitarias.

**M. A. ¿Usted piensa que todos los ciudadanos consideran hoy que la universidad es necesaria para ellos? ¿En qué sentido?**

**P. K.** Esa es una pregunta clave. Yo la traduciría así: ¿estamos autorizados moralmente por la sociedad? ¿Cuál es nuestra legitimidad ante la sociedad? Creo que esta es una buena oportunidad para construir principios centrados en lo académico, en lo democrático y en lo social más allá de lo partidario. Ello constituye un desafío ético e intelectual fundamental. Debemos decidirnos a construir principios y ser vehementes en sostenerlos, pues creo que por ahora nos movemos más por oportunismos circunstanciales que por el deseo de cambio e innovación, de transformación acorde con principios consensuados. Me atrevería a señalar algunos principios para la universidad pública: en primer lugar, la centralidad de la producción de conocimiento, como supuesto de lo que debe ser una universidad. En segundo lugar, el compromiso con lo social en la sociedad civil. En tercer lugar, la democratización real, no ficticia, lo que nos remite a políticas de compensación y discriminación positiva. En cuarto lugar, la autonomía de los intereses externos: del Estado, los partidos, las corporaciones, las empresas, etc. Ninguna institución puede vivir atravesada por los intereses y reglas de juego de otra: un partido político no es una Iglesia, esta no es una universidad, como esta última tampoco es un club deportivo o una empresa. En quinto lugar, aunque parezca contradictorio, la implicación en la problemática de la comunidad, la producción y la esfera pública estatal, pero como ejercicio libre de la autonomía. Es este doble juego del distanciamiento y la implicación lo que permite, justamente, ese distanciamiento. En sexto lugar, la necesidad de construir una fuerte capacidad autorreflexiva y, a la vez, autocrítica, crítica y utópica. Finalmente, sostener la transparencia que

garantice el carácter de espacio público de la universidad frente a las amenazas de privatización del bien común, cuyo ejemplo ha sido la “tupacamarización” del Estado durante la última década. Deberíamos por lo menos intentar consensuar dos o tres principios que nos alienten a proyectar el futuro, a construir una mirada, un punto de vista, como vista y también como capacidad de “avistar”, de mirar en la lejanía.

Tenemos grandes temas por debatir en este momento de creciente aceleración de la historia, de creciente incertidumbre en relación con nuestro destino como nación. Comencemos por lo pronto con nuestro propio espacio, con este lugar apasionante que elegimos para construir nuestra vida cotidiana y nuestros proyectos, para aventurarnos a pensar en la universidad del futuro, y a construir una voz ilustrada y comprometida con el conocimiento y las necesidades de la sociedad. Como propone Pierre Bourdieu comprometámonos a oponer al poder de la corporación de las finanzas y el lucro, la corporación universal del saber y la responsabilidad social. Para lo cual nada más necesario hoy que ampliar y profundizar nuestro conocimiento sobre la universidad misma apelando a las tradiciones disciplinarias de la historia, la antropología, las ciencias políticas, la sociología, la pedagogía, la economía, la teoría de la organización, etc. Podría ser un primer paso para superar la fragmentación, incrementar la reflexividad de la institución y abrir, al mismo tiempo, el camino para comprometernos con lo social desde una perspectiva interdisciplinaria.

## **Bibliografía**

González, Julio V. (1942). *Ley universitaria*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/16711>



## Sobre los autores y autoras

### **Pedro Krotsch**

Buenos Aires, Argentina (1942-2009). Estudió Sociología en la Universidad de Buenos Aires [UBA] y cursó la Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]. Fue profesor titular de Sociología de la Educación en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata, donde además desarrolló actividades de investigación. Dictó seminarios de posgrado en la Universidad Nacional de Mar del Plata, la Universidad Nacional de la Pampa, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional de San Luis, la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario. Fue director Nacional de Educación Técnica Agropecuaria en el Ministerio de Educación (1973-1975); secretario de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (1990 y 1998); director del Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani (2001-2005); y, desde 2005, fue miembro de la CONEAU en representación de las universidades nacionales. Fue profesor invitado en la State University of New York, Albany, y en la Universidad de Kassel, Deutscher Akademischer Austauschdienst [DAAD], Alemania.

Fue designado miembro del Consortium of Higher Education Research [CHER] París; de la Association of Higher Education [ASHE]; y de la European Higher Education Society [EAIR]. Formó parte del Comité Académico de la revista *Higher Education Policy* de IAU-UNESCO y Pergamon Press, París, Francia, así como del Comité Académico-Editorial de la revista *Cuadernos IRC* en Barcelona, Catalunya, y de la revista *Avaliação* de la Universidad de Campinas en São Paulo, Brasil. También participó en numerosos proyectos de investigación, cuyos principales lineamientos han sido las políticas universitarias, el gobierno universitario, la historia de las universidades, y la expansión del sistema universitario. Entre sus libros, propios o en coautoría, se destacan *Universidad y evaluación. Estado del debate* (Buenos Aires: Aique, 1994), *Educación superior y reformas comparadas* (Bernal: Ed. UNQ, 2001); *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (La Plata: Ed. Al Margen, 2002); *Las miradas de la universidad* (La Plata: Ed. Al Margen/FAHCE- UNLP, 2003); *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (Buenos Aires: Prometeo/FAHCE- UNLP, 2007); y el más reciente *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas* (Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2008). Escribió asimismo alrededor de 240 capítulos de libros, artículos, notas y comentarios en revistas especializadas de la Argentina y del exterior. Fundó y dirigió la revista *Pensamiento Universitario* y organizó los encuentros regionales *La Universidad como Objeto de Investigación*.

### **Daniela Atairo**

Es profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata [UNLP]. Obtuvo una Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación (2007) y el Doctorado en



Ciencias Sociales (2015) en FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS] y del Departamento de Ciencias de la Educación [FAHCE-UNLP] y en el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios [IEC-CONADU]. Ha publicado trabajos especializados sobre gobierno universitario, políticas universitarias y procesos de privatización de la educación superior. Es coordinadora editorial de la revista *Pensamiento Universitario*.

### **Antonio Camou**

Es profesor en Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP. Obtuvo una maestría en Ciencias Sociales (1992) y el doctorado con Especialización en Ciencia Política en FLACSO (Sede Académica de México, 1997). En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS] y del Departamento de Sociología [FAHCE-UNLP]. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. Ha sido vicedirector del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS], instituto de doble dependencia UNLP-CONICET (2013-2024).

### **Sylvie Didou Aupetit**

Es doctora en Sociología (1987) por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales - Centro de Estudios del Movimiento Social, Francia; y doctora en Literatura y Lingüística (1983) por la Universidad de París IV Sorbonne, Francia. Ha sido consultora de la Dirección de Educación Superior de la UNESCO. Se desempeña

como profesora-investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas [Cinvestav]. Sus principales líneas de trabajo son internacionalización, redes y transferencia de conocimientos en la educación superior y la ciencia; y educación superior, equidad e internacionalización. Entre otras publicaciones, se destaca “Investigadores franceses: inserción profesional y redes de trabajo” en *Cooperación, colaboración científica y movilidad internacional en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2014).

### **Marcelo Prati**

Es profesor de Filosofía y licenciado en Sociología por la UNLP, magíster en Ciencia Política y Sociología y doctor en Ciencias Sociales por FLACSO, sede Argentina. En la actualidad es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS] y del Departamento de Sociología [FaHCE-UNLP]. Su actividad de docencia e investigación se orienta hacia la epistemología y la metodología de las ciencias sociales y hacia las políticas universitarias. Ha publicado como coordinador, en colaboración con Pedro Krotsch y Antonio Camou, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (2007), y como editor, con Pedro Krotsch como organizador, *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes* (2002).

### **Lucía Trotta**

Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata [UNLP], magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO-Argentina]; docente de grado y posgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación [FaHCE-UNLP], donde también ha dirigido proyectos de extensión universitaria.

Es investigadora en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS-UNLP/CONICET] y en el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios [IEC-CONADU]. Investiga sobre temas de educación superior y políticas universitarias, y procesos de privatización y mercantilización de la universidad y el conocimiento. Entre sus publicaciones se encuentran, en coautoría con Daniela Atairo, *Los procesos de privatización de la universidad argentina en clave regional: más allá de la excepción* (Alquimia, 2022) y, en coautoría con Fernanda Saforcada y Daniela Atairo, *La privatización de la universidad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO/CONADU, 2022).

### **Sebastián Varela**

Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina (2010), magíster en Metodología de la Investigación Social por la Università degli Studi di Bologna y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina (2009) y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (2000). Ha dictado seminarios en diferentes universidades y posgrados sobre temas de metodología de investigación y estadística. Es profesor adjunto de la asignatura Socioestadística [FaHCE-UNLP]. También integra el proyecto de investigación “Configuraciones conflictivas: políticas universitarias, actores y cambio político-institucional en perspectiva comparada. Los casos de la UNLP, UNR, UNSL, UNICEN, UNAJ y UNRN (2015-2023)”.

La labor político-institucional y la producción académica de Pedro Krotsch ocupan un lugar de relevancia en la consolidación del campo de estudios sobre educación superior en América Latina y el Caribe. Este libro homenaje, a quince años de su fallecimiento, compila trabajos que dan cuenta de su valioso aporte y nos permiten recuperar claves de lectura para interpelar la realidad actual de nuestras instituciones universitarias. Los textos aquí reunidos –muchos de ellos devenidos ya en “clásicos”– se organizan en secciones sobre los núcleos temáticos que aparecen como preocupaciones persistentes a lo largo de su obra: la construcción de un campo de estudios sobre la universidad; la expansión, diferenciación y complejización de los sistemas universitarios en general y el argentino en particular; las instituciones y la dimensión del gobierno universitario; la centralidad de los actores y, por último, el vínculo entre universidad y sociedad. Las diferentes contribuciones que se compilan en este libro están unidas por una serie de polaridades conceptuales que le otorgan coherencia estratégica y sugerente vigor. Ese abigarrado haz de vectores de análisis posibilita que sus aportes empíricos, aunque ligados a un contexto sociohistórico preciso, mantengan una provocativa capacidad de dialogar con investigaciones conjugadas en tiempo presente, así como con buena parte de la agenda actual de políticas públicas universitarias de la región.