

Las universidades nacionales de la Argentina en el lapso 1990-2010: su salto de complejidad organizacional y una discusión sobre el panorama actual de la educación superior latinoamericana¹

Argentina's national universities in the period 1990-2010: their leap in organizational complexity and a discussion on the current panorama of Latin American higher education

Adolfo Stubrin²

Resumen

Este artículo se propone contribuir al debate actual sobre las universidades latinoamericanas. Para eso presenta el caso argentino durante el lapso 1990-2010. Se describe la acelerada transformación que tuvo lugar en muchas universidades públicas: la aparición repentina de nuevas funciones y del nivel de posgrado con múltiples consecuencias organizacionales. A continuación se explora si los recursos y esfuerzos insumidos en esa diversificación surtieron efectos, intencionales o no, sobre los principales actores colectivos del sistema y sus nexos recíprocos. La comparación del caso argentino con otros

Abstract

This article aims to contribute to the current debate on Latin American universities. For this purpose, it presents the Argentine case during the period 1990-2010. It describes the accelerated transformation that took place in many public universities: the sudden appearance of new functions and the postgraduate level with multiple organizational consequences. The following section explores whether the resources and efforts invested in this diversification had effects, intentional or not, on the system's main collective actors and their reciprocal links. The comparison of the Argentine case

¹ Trabajo Recibido:15/04/2024 Aceptado: 05/06/2024.

² Doctor en Ciencia Política por la UNR; Universidad Nacional del Litoral, alstubrin@gmail.com; astubrin@fcjs.unl.edu.ar

sistemas universitarios de la región permite, en un segundo momento, discutir la viabilidad de las recomendaciones de expertos para la reconversión de la educación superior latinoamericana. Dichas propuestas auspician políticas públicas sectoriales para distribuir roles entre las universidades. Se concluye que la ampliación funcional alcanzada por muchas instituciones argentinas durante el período estudiado es irreversible, lo cual obstaculiza las reingenierías imaginadas. Permanece abierta la cuestión de si esa especialización entre instituciones puede o no plasmarse como resultante de una división del trabajo interinstitucional en otros países de la región. En esa disyuntiva política se juega en cada nación la autorización a la inversión privada comercial y la definición legal sobre qué funciones debe cumplir una universidad de calidad.

Palabras clave: Sistema universitario nacional; confianza estatal; complejidad organizacional; diferenciación interinstitucional; universidades emprendedoras.

with other university systems in the region allows, in a second step, to discuss the viability of the recommendations of experts for the reconversion of Latin American higher education. These proposals support sectoral public policies to distribute roles among universities. It is concluded that the functional expansion achieved by many Argentine institutions during the period studied is irreversible, which obstructs the reengineering imagined. The question remains open as to whether or not this specialization among institutions can take the form of an inter-institutional division of labor in other countries of the region. In this political dilemma, the authorization of private commercial investment and the legal definition of what functions a quality university should fulfill are at stake in each nation.

Keywords: National university system; state trust; organizational complexity; inter-institutional differentiation; entrepreneurial universities.

I- Introducción histórica

En 1885 las dos universidades argentinas, las de Córdoba (UNC) y Buenos Aires (UBA), ya en manos del Gobierno Federal (GF), fueron sujetas a un régimen legal por el cual se les encomendaba confeccionar sus respectivos estatutos, que debían ser aprobados por el Presidente de la Nación. Desde entonces, los estatutos son para todas las universidades nacionales el dispositivo de articulación con el Estado para la asignación de bienes académicos, económicos y políticos.

Ese arreglo, que sería ya en el siglo XX materia de numerosas alteraciones, fue delimitando ciertos nexos estables entre las autoridades nacionales, las direcciones universitarias y la comunidad académica, tres actores colectivos decisivos para el Sistema Universitario Nacional (SUN) (Friedberg, E. y Musselin, Ch., 1990).

Por lo tanto, hubo desde el comienzo una dosis apreciable de confianza del Estado en las universidades para que éstas conciban y gesten su propio régimen organizativo (Trow, M., 1998).

La Reforma Universitaria de 1918 incorporó al movimiento estudiantil como un actor colectivo también determinante para la configuración universitaria. Esa revuelta estudiantil, una vez coordinada con el GF del presidente Hipólito Yrigoyen, promovió y obtuvo el cambio del estatuto de la UNC.

Aquel nuevo orden universitario integró a los estudiantes al gobierno, aseguró el mérito para el acceso a las cátedras y postuló la autonomía institucional. La confianza del Estado en las comunidades universitarias para que dirijan sus asuntos pasó de grado con el triunfo de la Reforma de 1918.

El itinerario universitario argentino durante el siglo XX exhibe un clivaje que ubica por una parte a los reformistas y por la otra a una corriente tanto o más influyente que damos en llamar tutelar. En materia de política pública los tutelares otorgan una menor confianza a las universidades e interfieren desde el GF en varios aspectos críticos.

Los gobiernos justicialistas y la mayor parte de los regímenes militares retacearon la autonomía universitaria, fueron menos ecuanímenes con las libertades intelectuales y restringieron la acción política del estudiantado.

El punto de partida

En 1984 la transición a la democracia, a través del presidente Raúl Alfonsín, se propuso retomar el legado reformista, generó una normalización universitaria con participación estudiantil que reparó las secuelas represivas de la dictadura y devolvió la autonomía a las universidades nacionales, aun cuando no sancionó una legislación específica.

Con respecto al estudiantado, el crecimiento de la matrícula superó el 50% durante los primeros cinco años, impulsado por la gratuidad de los estudios y la supresión de exámenes iniciales. Eso puso en crisis la capacidad instalada tanto de los edificios como de los planteles docentes y sus retribuciones.

Sin embargo, la masividad estudiantil estuvo acompañada por tasas de abandono elevadas. La efectividad educacional de las universidades, en especial las públicas. Por el contrario, el caudal de graduación mantuvo sus magnitudes habituales, abriendo interrogantes sobre la promesa de movilidad social (Araujo, S., 2017).

Otra dimensión del cambio, en sentido inverso a la dictadura, fue el retorno de la investigación científica y tecnológica a las universidades

públicas. No solo los institutos del CONICET estrecharon lazos con la enseñanza sino que los docentes fueron apoyados para participar en la generación de conocimientos.

El período estudiado

Hacia la asunción del presidente Carlos Menem se producen enfrentamientos y debates entre las dos líneas históricas. Ambas discuten un apretado orden del día sobre la articulación entre el estado y las universidades, a la vez que los partidos controlan las universidades públicas y el Consejo Interuniversitario Nacional³.

Aquellas líneas de tensión se combinan con el giro del menemismo hacia políticas económicas y sociales neoconservadoras y una tendencia a la modernización universitaria, con algunos aspectos compartidos entre las corrientes rivales y otros, como gratuidad e ingreso directo, que las separan agriamente.

Pero, también, se registran influencias recíprocas que marcan hacia la entrada del nuevo siglo un escenario de hibridación entre las dos tendencias históricas. Esa interacción presenta dos hitos institucionales decisivos: la Reforma Constitucional de 1994, que consagró la autonomía, y, al año siguiente, la Ley de Educación Superior (LES).

En 1996, el surgimiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), a cargo del aseguramiento de la calidad, sería un ámbito de amortiguación de las rivalidades políticas. Al ritmo de las diversas instancias evaluativas se procesan las diferentes perspectivas a través de fórmulas conciliatorias.

II- La diversificación en las universidades nacionales

Se exponen aquí las diversas manifestaciones de la multiplicación de funciones, niveles, modalidades de enseñanza y disciplinas que experimentó el SUN durante el período estudiado.

³ La investigación empírica en que se basa este artículo fue realizada para la tesis de 2020 titulada: «Análisis de la Configuración Universitaria de la Argentina a través de la evolución de la Universidad Nacional del Litoral en el último entresiglo (1990-2010)». Ésta puede encontrarse en el repositorio de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/2750>

Para dar cuenta del fenómeno de complejidad sobre las universidades se hace, primero, una caracterización general y, luego, se describen sus componentes: 1) la investigación científica; 2) la vinculación tecnológica; 3) el nivel de posgrado; 4) la actividad cultural y artística; 5) la extensión universitaria; 6) la educación a distancia; y, 7) la internacionalización.

La enumeración comprende a las principales nuevas tareas pero no agota la dinámica «omnívora» que las caracteriza. Según cada institución, suelen asumirse tareas como carreras cortas, capacitación obrera, establecimientos escolares, perfeccionamiento docente, idiomas para la comunidad, escuelas de gobierno, observatorios sociales, medios de comunicación, entre otras.

Caracterización general

Superada la dictadura militar, durante la transición, se recuperaron tanto la institucionalidad universitaria como los derechos de sus integrantes. En el marco de un florecimiento cultural, con el regreso de los exiliados y el disfrute de la libertad las universidades públicas se hicieron más dinámicas. La división del trabajo intelectual resulta del empuje de los operadores institucionales pero también del crecimiento en el volumen de los conocimientos disponibles.

En estos años se hizo estrecha una relación de intercambio de las universidades con sus regiones de inserción, el estado, la industria, la sociedad civil y, por supuesto, la política. Eso implicó una sobrecarga de esfuerzos, ocurrida antes de que aparecieran los lógicos soportes y retribuciones materiales y, también, provocaron la apertura de las instituciones hacia actores externos, incluidos los interlocutores internacionales.

Una condición favorable fue la autonomía y la autarquía, es decir que las universidades pudieron incursionar con alguna soltura en la esfera institucional, los negocios y el mercado. Aunque tuvieran que aprender a desenvolverse, las trabas para las universidades públicas en la Argentina fueron menores que en otros países latinoamericanos, donde los ingresos y gastos están sujetos a los mismos controles rigurosos que pesan sobre la administración central.

La aprobación de las leyes sobre régimen económico financiero (N° 23.151/1984 y 23.569/1988) permitió, en cambio, una relativa facilidad de movimientos con rendición de cuentas y control *a posteriori* de SIGEN y AGN. Pero, el dominio sobre cada tipo de tareas sería engo-

rroso y acarrearía costes adicionales sobre las áreas académicas tradicionales.

Es cierto que orientaciones de cambio universitario similares venían exponiéndose en otras latitudes. Los casos estudiados en Europa por Burton Clark y su descripción de las universidades entrepreneuriales, sirven de referencia para todos los países. La aparición de nuevos conceptos como el de pertinencia universitaria, de redes transdisciplinares, la afirmación de que el nuevo conocimiento surge en buena proporción de los contextos de aplicación y la postulación, por lo tanto, de un nuevo modo de producción de conocimientos fueron tópicos divulgados durante los noventa (Clark, B., 1998; UNESCO, 1992; Gibbons, M. et al., 1997).

Otra obra que demuestra algo semejante, con casos emblemáticos de varios continentes, es la de Slaughter y Leslie, con su noción de capitalismo académico, ya que hace énfasis en el surgimiento a escala mundial de un conjunto de enlaces con actores externos que las universidades emprenden para expandirse y, a la vez, financiar la vida académica (Slaughter y Leslie, 1997).

1) La investigación científica

Bernardo Houssay, premio Nobel en 1947, fundó en 1956 el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que por un lado seguía el modelo francés del CNRS (*Centre national de la recherche scientifique*), situado fuera de la universidad y por otro lado se inspiraba en la *National Science Foundation* de EUA. Esto decía en 1960: «Se cuidará que la carrera del investigador no prive a las Universidades de sus profesores u otros docentes. (...) El Consejo designará a los investigadores y si éstos están en la Universidad dependerán enteramente de ella y de sus reglamentos docentes y administrativos, con la salvedad única de que el beneficiario dedique un tiempo suficiente a la investigación» (Houssay, B., 1960, 365).

La separación entre las carreras de investigador y profesor fue provocada por una ley de facto en mayo de 1973, por la cual se dotaba al CONICET de partidas y escalafón propios. Hasta entonces, bajo la impronta de Houssay, se subvencionaba las investigaciones y se pagaba un estipendio complementario, mientras que la remuneración básica era el sueldo de profesor universitario (Del Bello, J. C., 2018).

Durante la transición a la democracia, buena parte de la actividad científica arrastraba las secuelas de la represión y el exilio. El matemático Manuel Sadosky fue el primer titular de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del ciclo constitucional e impulsaba el retorno de la investigación a la convivencia con la docencia en la universidad.

Los incentivos, implementados en 1994, fueron un dispositivo articulado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el CIN que distribuía complementos salariales a los docentes investigadores y sujetaba sus *currículum vitae* a una escala de nivel académico y rendimiento de cinco grados, a cargo de comités de pares regionales por área disciplinar (Decreto 2427/93).

Dado que los sueldos habituales permanecieron estancados durante el régimen de convertibilidad este adicional fue importante, aunque suscitó críticas por la supuesta expansión ilusoria de la investigación (Araujo, S., 2003).

Durante 2001, fue convocada la CONADES, o «Comisión Juri», formada por un arco plural de especialistas en educación superior y presidida por el exministro Hugo Juri. La CONADES estudió en su Informe Final de 2002 el estado del conocimiento científico y su repercusión sobre la profesión académica (Stubrin, A., 2015).

Allí se recomienda el fortalecimiento de la investigación en las universidades. Con arreglo a las categorías de Gibbons, contempla el «modo 2», que conecta con la industria y el desarrollo, pero subraya la importancia de sostener el «modo 1», expresado en la investigación básica. Sin ambages, la CONADES es crítica sobre el nivel de inversión, el vacío del sistema nacional de innovación y los peligros de la emigración de científicos.

En los dos mil hay un giro en las políticas, los sueldos universitarios mejoran pero el presupuesto para la función investigadora de las universidades disminuye gradualmente.

Sobre 2007 sobreviene la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que corona el objetivo de una red de científicos coaligados al kirchnerismo gobernante. Las universidades tienen que desenvolverse frente a la tirantez entre los dos departamentos del GE.

2) La vinculación tecnológica

La larga trayectoria en extensión universitaria es fruto de la tradición reformista y las articulaciones sociales y políticas que propugna. A

eso se sumaron las amplias posibilidades legales de contratación, la superación del tabú acerca de todo trato con empresas comerciales, la prioridad otorgada a la innovación tecnológica como factor de desarrollo, la apertura de las ciencias jurídicas al estudio de los bienes intangibles, todo lo cual favorecía que las universidades asumieran actividades hasta entonces poco apreciadas.

Cabe la pregunta ¿surgió la vinculación tecnológica a partir de la extensión o se trata de la recepción de la así llamada Tercera misión de las universidades europeas y norteamericanas?

La extensión universitaria tradicional quedaba desbordada y se hizo necesario habilitar ese tráfico entre la investigación científica y el mercado de bienes y servicios.

Hay pocas dudas de que la transferencia de tecnología es un nuevo método de trabajo sobre el conocimiento y que crece a la par de la innovación tecnológica como *métier* académico. Hay que puntualizar que en el lenguaje común transferencia y transmisión son sinónimos; sin embargo, transmitir es un movimiento unidireccional, la transferencia de conocimiento es más compleja porque requiere la interacción de los receptores con los emisores (Young y Muller, 2010, p. 203).

La sanción en 1990 de la Ley N° 23.877 de promoción de la innovación tecnológica otorgó facilidades a los organismos especializados. A veces como sociedades anónimas, como en UBATEC de la UBA, área central del rectorado o, en otros casos, centros de transferencia tecnológica (v.g. CETRI de UNL), las 'unidades de vinculación' sobresalieron en el tejido burocrático clásico de las universidades.

Paso a paso, actividades empresariales fueron mezclándose con las científicas hasta hacerse habituales. La incubación de empresas, la formación de emprendedores, los parques tecnológicos, los *spin-off*, entre otras variantes fueron mostrando resultados y liquidando beneficios, lo que permitió a las universidades alcanzar protagonismo en la gestación directa del desarrollo económico-social a diversas escalas.

Aunque todavía a años luz del mundo desarrollado, la que al comienzo del período era una bajísima tasa de innovación latinoamericana, empieza a matizarse veinte años después a través de brotes significativos en diversas áreas.

3) El nivel de posgrado

La conformación de un nivel de posgrado en todas las disciplinas es una innovación institucional de fuste. Claro que los doctorados y otros

formatos eran tradicionales pero el carácter orgánico con que el nivel vino perfilándose en estas décadas es una novedad.

Parece verificarse el teorema de Burton Clark acerca de que la tensión entre las aspiraciones de las universidades en pos de la excelencia, por un lado, y la democratización social de la admisión, por el otro lado, es tan difícil de conciliar que induce a los sistemas nacionales a crear un nuevo nivel de la enseñanza (Clark, B., 1991: 274).

En efecto, las universidades mantienen aún la estructura de carreras largas y especializadas, en cuyos tramos iniciales se concentra el grueso de los fracasos. Es lógico, por lo tanto, que los conocimientos más especializados y sofisticados encuentren su espacio en nuevas titulaciones jerarquizadas con respecto al grado.

Ya en los ochentas un decreto presidencial creó el Sistema Interuniversitario del Cuarto Nivel (SICUN), un programa orientado a crear la oferta de manera concertada y en red entre universidades de las mismas regiones. Esa matriz de desarrollo no logró plasmarse.

Entrados los noventas las universidades fueron creando sus propios posgrados, al principio en forma anárquica y, luego, ajustados a reglamentaciones. El nivel fue financiado con el cobro de aranceles, abriendo una excepción (no la única) a la cláusula constitucional de gratuidad y equidad.

Para ello se crearon secretarías o direcciones especializadas en sus rectorados. Si bien el dictado se implementó por lo general en las facultades respectivas, se crearon también unidades académicas transversales, tales como centros de estudios avanzados, interdisciplinarios o similares (UBA, UNC, UNR).

El hecho de que los títulos de doctor y *magister* son exclusivos de las universidades le generó a CONICET y demás organismos tecnológicos una dependencia benigna para la integración mutua.

Puesta en marcha la CONEAU en 1996, el Consejo de Universidades (CU) estableció estándares de calidad que fueron comunes a todas las disciplinas. Las maestrías fueron definidas con alta exigencia académica, ejerciendo presión sobre las escuelas de negocios y sus MBA, a los cuales les costaba cumplir los requisitos (Tovillas, P., 2003).

Las carreras de especialización sirvieron para canalizar las tradicionales residencias hospitalarias, hasta entonces administradas por los colegios médicos y los Ministerios de Salud provinciales; operaron, también, como estudios de profundización en algunas titulaciones de grado como la abogacía; crearon, además, opciones de descongestión del nivel

de grado en áreas con tradición de título máximo como la arquitectura o las ingenierías; y, por último, funcionaron como títulos intermedios para las maestrías, cuya exigencia de tesis hacía de cuello de botella para su finalización exitosa.

Con respecto a los doctorados, se multiplicaron pero en dos vertientes: Los que pasarían a llamarse «no estructurados», que no disponían de un plan de estudios formal, y los «estructurados» más organizados como carreras escolarizadas.

Si bien los rendimientos de maestrías y doctorados empezaron siendo bajos y el perfil de su estudiantado era de docentes o profesionales maduros, su articulación como continuidad del grado fue acentuándose con el avance de los dos mil.

Esa evolución recibió la valiosa ayuda de las becas CONICET, que el MINCYT había incrementado en los últimos dos mil hasta varios miles por año, con un estipendio razonable para captar a los estudiantes más meritorios (eran 2.000 en 2002 y llegaron a 7.500 en 2010). Si bien su impacto recayó al principio sobre las universidades del área metropolitana, en un segundo momento beneficiaron a las demás regiones (Jeppeesen, C. et al., 2015).

4) La cultura

Bien se asocia al régimen constitucional de 1983 con la noción de primavera democrática. La libertad de expresión genera múltiples manifestaciones, hasta ese momento soterradas por la censura y la represión imperantes durante la dictadura. Todos los géneros artísticos y las humanidades en general ganan el espacio público, con los temas y motivos de la nueva época. Las Secretarías de Cultura de la Nación, de la Provincia de Córdoba y de la Ciudad de Buenos Aires los canalizan como agencias de respaldo y divulgación de los creadores ante los jóvenes en especial y la sociedad en general.

Las universidades son activas en la movilización. Las tradiciones de la década reformista (1956-1966) sirven de modelo: se revitaliza EUDEBA, se crea el Centro Cultural Ricardo Rojas en la UBA y acciones similares se replican en muchas universidades nacionales. Al comienzo la cultura, como es lógico, forma parte del área de extensión universitaria pero progresivamente va adquiriendo entidad propia.

Desde luego, las temáticas culturales posibilitan una fecunda producción simbólica. Los artistas son vehículos para proyectar la imagen

de las universidades en públicos amplios, con el consiguiente beneficio en materia de prestigio y popularidad. Frente a gobiernos locales o provinciales menos activos en este campo o que mostraban ciertas reticencias al pluralismo de escuelas y estilos, los avances de las universidades se despliegan con ventaja (Gregorich, L., 2007).

5) La extensión de nuevo tipo

Extension University, el antecedente inglés de fines del siglo XIX, consistía en cursos acumulables que podían ser tomados por cualquier ciudadano y posibilitaba el acceso a los diplomas universitarios. La tradición reformista incorpora esta función como un deber de solidaridad social.

La extensión fue un campo diverso en el que se entrecruzaban sectores populares, profesores y estudiantes y los contactos se traducían en investigaciones, participación popular, acción social, cursos, talleres y producciones culturales y artísticas.

La extensión se restableció durante la normalización y fue ganando espacio como función sustantivas. En los ochentas la alfonsinista campaña nacional de alfabetización de adultos impulsó la salida de estudiantes hacia los barrios populares, en paralelo con diversos programas que sirvieron como vehículos de acceso al territorio.

Al poco tiempo, las convocatorias a formulación de proyectos proporcionaron apoyo económico y especializaron en extensión a un caudal importante de docentes y estudiantes.

Esa modalidad de producción ofreció al personal docente una actividad alternativa frente a la de investigación, a la que acaso no accedía. El surgimiento de los movimientos sociales -desde los derechos humanos hasta el género pasando por los pueblos originarios y el medio ambiente- tanto como el encanto propio de la sociedad civil en los noventas imprimieron su sentido a esta dimensión universitaria.

La insuficiente valoración de la extensión en el *currículum vitae* docente se convirtió para las asociaciones gremiales en una reivindicación y cobró peso en la gestión y la política académica.

Al desprenderse de su seno la actividad cultural, primero, y la vinculación tecnológica, después, la extensión se hizo fuerte en sus contactos con la base social de cada región, el manejo de una amplia agenda de problemas, la relación entre los movimientos sociales y la academia y como una herramienta política para las conducciones universitarias interesadas en preparar intervenciones en la arena política.

6) La educación a distancia

A partir de una modalidad atada al despacho de materiales y la recepción de ejercicios por correo, lo que le da el nombre, la educación a distancia se desarrolló en el SUN durante las dos décadas estudiadas

Un carácter subsidiario con respecto a las ofertas presenciales caracterizó a estas propuestas orientadas a un estudiantado diferenciado, con mayor edad promedio, experiencias previas y limitaciones horarias.

Por lo tanto, la educación a distancia no era presencial ni tampoco era simultánea. A la distancia se sumaba el desfase temporal y la soledad del estudiante, lindante con la autodidaxia.

En los noventa prevalecía todavía la comunicación por televisión, video-cable o grabaciones en video, mientras que el *e-learning* fue expandiéndose hasta imponerse durante los dos mil.

La cobertura territorial ilimitada permitía excluir la enseñanza, dándole forma de red de centros tutoriales, ubicados cerca de los estudiantes. Eso permitió la combinación de recursos con socios en las localidades interesadas.

Junto con las filiales y extensiones áulicas presenciales, propias de estos años, la educación a distancia saciaba en parte la sed de las ciudades pequeñas y los pueblos por evitar el traslado de los jóvenes a los centros universitarios, contingencia que era presentada con los tonos dramáticos del desarraigo.

La razón que acompaña a lo anterior es económica. Para las instituciones privadas es evidente el potencial de venta de estos servicios pero también en las instituciones públicas ya que los alumnos a distancia pagan algún canon destinado a la preparación y edición de los módulos y los gastos informáticos.

Aunque el argumento para hacer una excepción a la garantía constitucional sobre la gratuidad es débil, los estudiantes a distancia, dispersos y poco representados, aceptan pagar aranceles encubiertos.

Por último, cabe consignar que en 1998, por medio del Decreto 81 el GF ordena al Ministerio de Educación que organice la actividad. Con la Res. N° 1716/98 el MEN la reglamenta generando exigencias técnicas tanto para la apertura de carreras como para la validez nacional de sus títulos y, así también, para su eventual acreditación.

En 2004, en un contexto de avance tecnológico el MEN dicta la Res. 1717 que deniega validez nacional al título de cualquier carrera presencial que pasare a dictarse a distancia, imponiéndole en tales casos

un trámite específico. A esos efectos dicta exigencias y normas de calidad más pormenorizadas, que rigen hasta el final del período estudiado.

7) La internacionalización

El cosmopolitismo fue la característica de las universidades medievales hasta su nacionalización en el siglo XVI, con las monarquías absolutas. Se inició entonces una larga era en que las universidades fueron un área de reserva para las soberanías nacionales, sin perjuicio de que prosiguiera la circulación de profesores e investigadores motivada por los exilios, las migraciones y las convulsiones políticas (Archer, M., 1979).

No obstante, en las últimas décadas del siglo XX se registró una ola de internacionalización impulsada por la globalización contemporánea y por la sociedad del conocimiento en que los resultados de la investigación científica son potenciales creadores de valor económico.

Se inscriben en esta fase tres corrientes en parte contrapuestas pero combinables: primera, el fuerte crecimiento de la cooperación internacional y sus múltiples programas; segunda, la fuga y captación de cerebros entre los países periféricos y las potencias; y, tercera, la expansión de las universidades de países centrales sobre áreas subdesarrolladas.

Las dos décadas estudiadas muestran una súbita vigencia de varios fenómenos anidados en torno a la internacionalización académica:

- a) la labor de los órganos del sistema de Naciones Unidas, en particular UNESCO;
- b) Los préstamos sectoriales de los organismos financieros, con el Banco Mundial a la cabeza;
- c) Los bloques regionales que priorizan sus intercambios mutuos liderados por la Unión Europea;
- d) Los acuerdos de libre comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en particular en el GATT;
- e) Los suministradores transfronterizos por medios electrónicos, con fines de lucro;
- f) Las redes internacionales de universidades, rectores y sus equipos, comunidades académicas, estudiantes y otros actores;
- g) La circulación o comunicación entre profesores o investigadores en las disciplinas o áreas interdisciplinarias que va en busca de lazos que evocan el cosmopolitismo originario.

Es preciso un repaso sobre los acontecimientos con mayor gravitación sobre la internacionalización durante el período estudiado.

1°) Una Conferencia Regional de UNESCO (CRES) celebrada en La Habana en 1996 movilizó gobiernos, universidades y académicos contra el Consenso de Washington y contra las corrientes neoliberales. Ese impulso se proyectó en 1998 sobre la Conferencia Mundial de Educación Superior reunida en París. Allí, las ideas sobre la educación superior como un «bien público» se intercalaron con otras como la de «pertinencia» y la de estrechar vínculos con el mundo del trabajo.

En 2008 la oficina de educación superior para América Latina y el Caribe de UNESCO (IESALC) organizó una segunda CRES, esta vez en Cartagena de Indias, que ratificó a la educación superior como «bien público social y derecho humano fundamental». En contraste, la nueva declaración de París de la Conferencia Mundial 2009 subraya la cuestión tecnológica y en sus puntos 28 y 29 reconoce la oferta transfronteriza para, a renglón seguido, alertar contra el fraude a que pueden dar lugar como «usinas de títulos».

2°) Con el fin de contrarrestar el poderío norteamericana, Europa propuso a la Educación Superior como un área internacionalizada de política pública. En 1999, 31 países suscriben la Declaración de Bolonia y su Espacio Europeo que propició cambios a escala continental. El sistema de créditos (ECTS) motorizó una cuantiosa movilidad estudiantil y docente que fue precursora, a su vez, de los proyectos Sócrates-Erasmus y luego los ALFA que permitieron extender la cooperación a América Latina. El Proceso de Bolonia se propuso ciertos cambios estructurales, en especial la abreviación del primer ciclo de estudios. Entre adhesiones y resistencias, igualmente vehementes, su despliegue abarcó los años 2000 y finalizó en 2010.

3°) La ronda Uruguay del Acuerdo General sobre comercio y servicios (GATTs) de la OMC se reanudó en 1995 con una gran novedad: el pedido de un grupo de Estados Unidos, Japón y Australia para sumar la educación superior como rubro de las tratativas. Se provocó una conmoción con campo de batalla en la evaluación y acreditación que, por entonces, venía expandiéndose a nivel global. A partir de 2002 el tema se discutió en un Foro Global impulsado por OCDE+UNESCO en París bajo la consigna «construir puentes» entre educación y comercio. Lo cierto es que con el avance de la década de los dos mil el entramado de diversos gobiernos pudo frenar la ofensiva liberalizadora.

Algunos efectos de la diversificación universitaria sobre la configuración universitaria en la Argentina

Se puede hacer una semblanza de los nuevos roles asumidos por los principales actores colectivos del SUN, frente a la creciente complejidad política y organizativa.

La comunidad académica tuvo que multiplicar esfuerzos para desempeñarse en tantas líneas de trabajo. La investigación desbordó los institutos científicos y, por vía de proyectos, se diseminó por plantas docentes de áreas diversas que, en general, tenían baja dedicación y baja calificación. El estancamiento de las remuneraciones básicas estimulaba a los profesores al cobro de incentivos jugosos. En principio, la respuesta a la expansión fue que surgiera más bien un docente típico polivalente antes que alguien especializado.

Pero, en los dos mil se pudo aumentar el número de becas de doctorado lo que fue mejorando los tamaños y perfiles etarios de las plantas de personal a la vez que las dedicaciones simples recobraron un sueldo razonable. Aunque entre 2003 y 2009 la inversión pública en universidades subió significativamente, el costo de los posgrados y de las carreras a distancia siguieron siendo afrontados por los estudiantes.

La diversificación abrió los espacios para que los docentes se expresaran nacionalmente por dos vías: las federaciones sindicales y las ruedas de decanos de facultades afines. La configuración universitaria que tenía al GF y al CIN como protagonistas se alteró cuando la profesión académica fue recibida por la SPU, la CONEAU, la SCyT y el MIN-CyT donde pudieron gestionar en directo sus intereses y aspiraciones.

Las autoridades universitarias tuvieron que administrar los equilibrios institucionales frente a la lógica proliferación burocrática, la circulación progresiva de fondos especiales e incentivos, el síndrome de las ventanillas múltiples, los conflictos larvados o abiertos por ocupar los nuevos espacios y las consiguientes pujas de intereses. Los desafíos a la siempre delicada gobernabilidad institucional se hicieron más arduos y de hecho produjeron crisis en las instituciones más grandes.

El GF también experimentó cambios al calor de la diversificación. Una mayor complejidad institucional derivó del esquema introducido por la LES con sus cuerpos intermedios nacionales y regionales pero también sobre los dos mil con la injerencia creciente de la SECyT y, luego el MINCyT sobre la actividad universitaria y la aparición del Ministerio de Planificación Federal como factótum de la obra pública universitaria.

Esas tensiones no fueron las únicas. Los entendimientos insinuados en los noventas con los ministerios provinciales en el Consejo Federal de Cultura y Educación no funcionaron y las presiones recíprocas entre las dos ramas de la enseñanza superior se hicieron habituales durante los años dos mil.

En los últimos años del período estudiado, la polarización política entre oficialismo y oposición llegó a extremos tales que el sistema científico y las universidades –muchas de ellas– quedaron condicionadas por las dicotomías de la adhesión o el rechazo.

III- Reflexiones sobre convergencias o divergencias del cambio universitario en América Latina

Durante las dos décadas estudiadas y hasta el presente es abundante la literatura sobre la educación superior latinoamericana. Las conferencias regionales de IESALC-UNESCO así como los informes de consultoría para los organismos de financiamiento dieron numerosos aportes que tomaban a la región como objeto de análisis.

Sin embargo, no son tan frecuentes los estudios con método comparativo que contrasten los casos nacionales y alcancen clasificaciones y generalizaciones empíricas rigurosas sobre asuntos relevantes.

Un listado de grandes ejes acerca de los cuales gira el debate comprende los siguientes: a) cobertura de la educación superior frente al crecimiento de la demanda social, lo cual da respuesta a qué tipo de instituciones son autorizadas; b) financiamiento de la expansión entre fuentes estatal o privada y si a través de la oferta o de la demanda; c) conformación del centro nacional de autoridad, el alcance de la legislación, si cabe un solo ministerio o más de uno y qué órganos operan sobre el control, la evaluación y el planeamiento; d) la configuración particular que coordina al gobierno con las autoridades universitarias pero, por su parte, si triangula también con las comunidades disciplinares; e) el grado de internacionalización, el papel de la cooperación técnica y financiera y la importancia otorgada a los rankings internacionales en la vida de las instituciones.

Las cinco variables se entrecruzan en cada país para generar uno o más dilemas de política pública de difícil elucidación. Desde los noventas, a partir de la influencia de los préstamos del BM y el BID en un buen número de países se despertó un imaginario de reformas, que se tradujo

en la esperanza de que una mejor clasificación *a priori*, por vía legal o convencional, de tipos y categorías de instituciones otorgue a los sistemas nacionales flexibilidad y eficiencia en la asignación de recursos para responder a la situación planteada (Lemaitre, M. J., 2001).

Es celebre la enumeración de funciones de los sistemas nacionales de educación superior: Liderazgo académico, Profesiones, Capacitación técnica y Educación general. Con matices todos los países requieren graduados universitarios en estos cuatro campos, lo cual resalta la utilidad analítica de este aporte que Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy realizaron en 1997 para el BID, con proyección sobre la formulación de políticas orientadas a la especialización de las instituciones (De Moura Castro, C. et. al. 1997).

Otra clasificación interesante fue elaborada por Philip Altbach en 2018. La llama «Sistema coherente» y propone cuatro criterios de diferenciación entre instituciones: a) públicas y privadas; b) privadas sin fines de lucro y comerciales; c) universidades *de* investigación, *con* investigación y de enseñanza; y, d) universidades y establecimientos de formación técnica o vocacional. La propuesta apunta a que cada uno de los segmentos cubra el territorio con ofertas propias y complementarias entre sí (Altbach, Ph., 2018).

Pero, ¿es plausible que en América Latina se diseñe una transformación sobre estas bases? Un repaso sobre la legislación específica muestra que en toda la región una universidad queda definida como una entidad que cultiva el conocimiento avanzado a través de la enseñanza, la investigación y la extensión. De manera que rige una exigencia para que las tres misiones sean cubiertas en todas las instituciones habilitadas.

A la vez, es determinante si cada país permite o veda las universidades privadas con fines de lucro. Allí donde poderosos grupos empresariales invierten en educación superior puede verse cuánto crecen las vacantes disponibles para las clases medias emergentes y cómo se modera la presión de ingreso a las universidades públicas. Pero, las privadas lucrativas no vuelcan mayores esfuerzos en investigación ni en diversificarse, funciones que afectarían su rentabilidad.

Por lo mismo un selecto grupo de académicos y consultores recomienda que la legislación exonere a las universidades de enseñanza de la obligación de investigar y de asumir la complejidad consiguiente.

En ese sentido la garantía pública de calidad por parte de las universidades se vuelve un factor crucial para impedir la explotación de alumnos incautos por parte de agentes irresponsables, como ocurriera con la

proliferación de las llamadas universidades «garaje». Con el control estatal y el aseguramiento de la calidad operando en simultáneo esos fraudes parecen haberse corregido.

Pero, la discusión sobre los estándares de calidad exigibles a las carreras profesionales continúa. Está en agenda definir si los programas que otorgan títulos de grado debieran alcanzar la acreditación cuando no cuentan con una actividad sistemática de investigación *in house*. En paralelo, no es fácil exhibir evidencia sobre el impacto de la actividad científica en la enseñanza.

Lo cierto es que en América Latina un buen número de países responde a las demandas de los nuevos sectores sociales a través de instituciones de enseñanza con fines de lucro y en otro grupo, en cambio, los prestadores privados solo pueden ser asociaciones civiles o fundaciones. Estos sistemas nacionales suelen afrontar la masividad a través de la gratuidad y el fácil acceso en sus universidades públicas.

El caso argentino viene a cuento de este heterogéneo panorama de casos nacionales ya que un buen número de sus universidades públicas, entre ellas las más antiguas y vigorosas adquirieron en el lapso 1990-2010 y han acentuado hasta el presente una complejidad organizacional irreversible.

Esos caracteres hacen difícil de imaginar reingenierías sobre el sistema nacional basadas de una u otra forma en la especialización funcional, según las cuales instituciones simples para las cuales la investigación y la vinculación tecnológica no sean misiones institucionales primordiales resulten ser aceptables según el régimen legal y para la evaluación de calidad.

Lo mismo puede decirse tanto de las otras funciones antes descriptas cuanto del nivel de posgrado, cuya práctica metódica integra los requisitos de calidad para las instituciones, las mismas que la cultura universitaria progresivamente ha venido reconociendo como sustantivos durante lo que va del siglo XXI.

El horizonte de necesidades y problemas que atraviesan a toda la región tienden a abordarse en cada país en dependencia del camino individual transitado en las últimas décadas. Brasil, Chile, Perú y una mayoría de naciones latinoamericanas atendieron con cierto éxito el crecimiento de la demanda social de estudios superiores a través de inversiones de compañías comerciales en nuevas universidades dedicadas a ofrecer carreras de grado.

Argentina y Uruguay son excepciones destacadas donde la complejidad y tamaño de las universidades públicas transformadas gravitó sobre el sistema político para cerrar esa puerta por dos vías legales: a) sujetar a las universidades privadas a las formas jurídicas sin fines de lucro; y, b) establecer que en la actividad académica la investigación científica sea acompañante indispensable de la enseñanza e inexcusable criterio para acreditar calidad institucional.

Pero las opciones hacia el futuro próximo se matizan al aceptar que en estos últimos países el principal problema público de la educación superior sigue siendo la baja tasa de graduación en el tiempo previsto de las cohortes de estudiantes en la generalidad de sus carreras.

De esa forma, el desafío de adquirir una mayor eficiencia sistémica recae sobre dos factores: la inversión pública, por un lado y, por el otro lado, la apertura social y la mejora de los índices de cobertura y rendimiento de su estudiantado, sobre todo en las universidades públicas, cuya complejidad no las pone a salvo de severas contradicciones..

Bibliografía

- ARAUJO, S. (2003). *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*, Buenos Aires, Ediciones al margen, Colección Énfasis
- ARAUJO, S. (2017). *Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad. Masificación, abandono y baja graduación: una convivencia hostil para la política universitaria*, Revista de Educación (Serie indagaciones), N° 27, 35-61, <http://digital.cic.gba.gob.ar>
- ARCHER, M. S. (1979). *Social Origins of Educational Systems*, Londres: SAGE Publications Ltd.
- CLARK, B. [1981] (1983). *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México D. F., Nueva Imagen
- CLARK, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Londres, Oxford Pergamon, Elservier Science
- DE MOURA CASTRO, C. y LEVY, D. C. (1997). *Reality and Reform: Higher Education Policy on Latin America*, Washington D. C.
- DEL BELLO, J. C. (2018). *El apoyo a la ciencia, otra deuda*, Clarín,

Sección Debate, Buenos Aires 11-09

- FRIEDBERG, E. y MUSSELIN, C. (1990). *Le Gouvernement des universités. Perspectives comparatives: actes du colloque*, París, L'Harmattan
- GIBBONS, M. et. al. (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor
- GREGORICH, L. (2003). *Cultura y política: antecedentes y testimonios sobre la etapa que se inicia en 1983*, Asociación de Administradores Gubernamentales, N° 18, Buenos Aires <https://asociacionag.org.ar>
- HOUSSAY, B. (1960). *Investigadores y técnicos como base para la supervivencia y progreso de un país*, Archivo del Museo «Bernardo A. Houssay». URL: <file:///Users/CyT%203/documents/Tesis%202018/Houssay%20%201960.pdf>
- JEPPESEN, C. et. al. (2015). *Estrategias, instrumentos y resultados de la política de recursos humanos del CONICET en los últimos diez años*, *Revista Sociedad*, 34. URL: www.sociales.uba.ar
- LEMAITRE, M. J. (2001). *Responsabilidades públicas y privadas en el desarrollo de la educación superior*, *Revista Calidad en la Educación CNED*, 15. URL: <https://www.calidadenlaeducacion.cl/index.php/rce/article/view/458>
- SLAUGHTER, S. y LESLIE, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, & the Entrepreneurial University*, Baltimore, The Johns Hopkins University
- STUBRIN, A. (2013). *Crónica de una prioridad ausente*, en *Agenda II Propuestas de Políticas Públicas*, 213-222, Universidad de Palermo, Buenos Aires
- STUBRIN, A. (2023). *Tres vueltas al planeamiento universitario de cara a la era exponencial*, en *Agenda VII Impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario*, 167-211, Universidad de Palermo, Buenos Aires
- TOVILLAS, P. (2003). *Una visión del sistema de acreditación argentino desde las universidades públicas y privadas. El caso de los programas en gestión y finanzas*, ponencia ante el IV Encuentro «La universidad como objeto de investigación», UNLP, La Plata
- TROW, M. (1998). *Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior*, *Revista Pensamiento Universitario* N° 7, Buenos Aires

- UNESCO, 2002, *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171>
- YOUNG, M. y J. Muller (2013). *Tres posibles situaciones educativas para el futuro: lecciones desde la Sociología del Conocimiento*, en «Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario», Ediciones UNL, Santa Fe.