

Fundamentos de las políticas públicas en Educación Superior. Problematización de las políticas de expansión en Argentina¹

José Luis Fliguer²

Resumen

El trabajo sitúa el núcleo filosófico conceptual de las políticas públicas de Educación Superior (E.S.), en la modalidad de resolución de la tensión entre la autonomía y responsabilidad del sistema universitario, bajo el impacto de las transformaciones que han tenido lugar en la relación universidad-Estado-sociedad. La identificación de ese núcleo conceptual permite abordar el análisis de las políticas de expansión del sistema universitario argentino, utilizando como marco de referencia la agenda internacional de la E.S. El análisis propone la necesidad de revisar la actual agenda de la E.S. en Argentina, a partir de la constatación de que los procesos de evaluación permitieron avanzar en el aseguramiento de la calidad de las carreras ofrecidas por diferentes tipos de instituciones del sistema, quedando como dificultad central el financiamiento de una oferta pertinente y eficiente, que acompañe las tendencias internacionales hacia la universalización de la Educación Superior universitaria. El artículo destaca la necesidad de elaborar políticas públicas que integren las iniciativas de la totalidad del sistema para lograr una expansión con equidad.

Palabras clave: autonomía universitaria, responsabilidad universitaria, expansión, agenda internacional de la Educación Superior, políticas públicas.

Abstract

This article identifies the philosophical core notion in Higher Education policies, around the resolution of the tension existing between University autonomy and

¹ Este artículo fue elaborado en el marco de la investigación realizada con la beca de estudios otorgada al autor por CAPES de Brasil e IESALC-UNESCO, en el marco de la realización del Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior, CLAEPPAES, que se dictó en el campus de la Universidad para la Integración Latinoamericana (UNILA) de Foz de Iguazú, en cooperación con la Universidad Federal de Paraná (UFPR).

² Licenciado en Filosofía por la UBA. Secretario de Postgrado de UCES. Director de la Carrera de Especialización en Docencia Universitaria en Ciencias Empresariales y Sociales de UCES. Docente en Grado y Postgrado en UCES y UBA jfliguer@uces.edu.ar.

University responsibility amongst the transformations that have been taking place in university-state-society relations. Identifying this core notion makes it possible to analyze the Argentine University system expansion policies in light of the international agenda for Higher Education. Such analysis suggests the need to review the current agenda for Higher Education in Argentina, based on the fact that evaluation processes made it possible to improve the quality assurance of studies offered by different types of institutions. A significant problem yet to be addressed is the funding of an appropriate and efficient offer to keep pace with international trends towards the universalization of higher education. This article emphasizes the need to come up with public policies able to incorporate the initiatives originated in the entire system to accomplish expansion along with equity.

Keywords: university autonomy, university responsibility, expansion, Higher Education International agenda, public policies.

Resumo

O trabalho situa o núcleo filosófico conceptual das políticas públicas da instrução superior no modo de resolução da tensão entre a autonomia e a responsabilidade do Sistema Universitário, sob o impacto das transformações que ocorreram na relação universidade- estado-sociedade. A identificação desse núcleo conceptual permite abordar a análise das políticas de expansão do sistema universitário argentino, usando-se como o frame de referência, a agenda internacional do E.S. A análise propõe a necessidade de rever a agenda atual do E.S. em Argentina, a partir de constatação de que os processos de avaliação permitiram avançar na garantia da qualidade das carreiras oferecidas por tipos diferentes de instituições do sistema, se considerando ainda como dificuldade central o financiamento de uma oferta pertinente e eficiente, que acompanhe as tendências internacionais para a universalização da instrução superior universitária. O artigo enfatiza a necessidade de elaborar políticas públicas que integram as iniciativas da totalidade do sistema para obter uma expansão com equidade.

Palavras-chave: autonomia universitária, responsabilidade universitária, expansão, agenda internacional da Educação Superior, políticas públicas.

Introducción

El presente trabajo pretende situar el núcleo filosófico conceptual de las políticas públicas en la Educación Superior Universitaria (E.S.U.). Para ello, procurará establecer el linaje ilustrado del sistema universitario, así como ubicar las tensiones emergentes entre la autonomía del ese sistema y la responsabilidad política del Estado por las acciones de tal sistema, a partir de las transformaciones sufridas en la relación universidad-Estado-sociedad. Posteriormente, se analizarán las transformaciones de esa relación y la agenda internacional y regional que emerge del diagnóstico. A partir de ese análisis, se discutirá una propuesta política de planeamiento regional de la educación propuesta por el Estado argentino, con el objetivo de definir lineamientos que permitan garantizar pertinencia y calidad en el proceso de expansión del sistema universitario de Argentina. Por último, se intentará un análisis crítico de la política propuesta.

Políticas públicas y educación superior: núcleo filosófico de la cuestión

Al abordar la relación entre políticas públicas y E.S., es necesario comprender el núcleo conceptual que vincula al Estado con la producción y distribución del conocimiento socialmente relevante. En este sentido, hay que señalar que la relación entre conocimiento científico y universidad está demasiado naturalizada en la contemporaneidad como para percibir que esa relación tiene su razón de ser en el programa científico político de la ilustración filosófica. En dicho programa, la acumulación y distribución del conocimiento científico se torna una tarea social relevante en cuanto transforma ese conocimiento en un factor que incide en el crecimiento del bien común tanto material como moral. En el programa de la Ilustración, que comienza a consolidarse institucionalmente en los comienzos del siglo XIX, la universidad deviene un artificio construido por el Estado para mejorar las condiciones de existencia de la sociedad a partir de la producción, transmisión y uso del conocimiento científico. En “El conflicto de las facultades”, el filósofo prusiano Emmanuel Kant formula con agudeza los principios rectores de la universidad moderna. Esta emerge de la necesidad del Estado nación de organizar el conocimiento a partir de una división del trabajo científico que le permita garantizar tanto la continuidad del proceso de producción de conocimiento en los diferentes ámbitos disciplinares como la idoneidad de los profesionales que aplica ese conocimiento, bajo la supervisión del Estado nación.

La enunciación de este principio hace visible que la educación superior universitaria debe ser pensada, siguiendo a Kant, como una política pública que expanda el impacto social del conocimiento a partir de garantizar la autonomía requerida para el desarrollo de la producción de un conocimiento racional de valor social, y la construcción de una legitimidad responsable para los profesionales que apliquen ese conocimiento para el beneficio común. El núcleo conceptual de las políticas públicas en E.S.U. girará, entonces, en relación con la tensión existente entre las nociones de autonomía y responsabilidad universitaria.

Para Kant, la noción de autonomía se apoya fundamentalmente en la idea de que “los científicos solo pueden ser juzgados por los científicos”. Es decir, que la peculiaridad de las prácticas de producción en cada ámbito disciplinar requieren del juicio de los especialistas que poseen competencia en cada ámbito específico. Sin embargo, como apunta el filósofo de Konigsberg en su memorable opúsculo “Conflicto de las Facultades”, la legitimidad de la universidad emana del Estado nación, quien establece los límites de esa autonomía en dos sentidos: al delegar su responsabilidad a las autoridades universitarias, y al generar el escenario en el que los actores del sistema interpretan sus roles con el fin de lograr los propósitos de la ciencia y el bien común. En ambos aspectos es posible detectar una tensión en el concepto mismo de autonomía universitaria: por una parte la atribución que posee el sistema universitario de crear los títulos públicos que establecen la competencia de los funcionarios cuya capacidad de actuar es regulada por leyes del ministerio público, y por otra la de decidir sobre la consistencia y verdad de los saberes que ostentan el estatuto de ciencia, a pesar de que la ciencia ha surgido de instituciones no universitarias y su sentido e impacto exceden a la universidad. Como ha observado Jaques Derrida (1984) sobre

esta herencia kantiana, el trazar los límites de la autonomía conduce a la necesidad de elaborar la noción de responsabilidad en el marco de una problemática totalmente nueva. La originalidad de la relación entre universidad y sociedad que se constituye al interior de los nuevos escenarios aparecidos a fines del siglo XX, hace evidente que “la cuestión de saber ante qué y ante quién se es responsable, tiene mayor legitimidad que nunca (Derrida, pág. 29). El concepto mismo de universidad presenta una dialéctica entre la presunta suficiencia y autonomía de una ciencia particular y su relación con el afuera: con las otras facultades y modalidades de conocimiento, con las otras instituciones no universitaria en que se producen y difunden el saber, con la política de Estado, respecto del cual la universidad es, en cierto modo, heterónoma y, por supuesto, con relación a una sociedad cuyo bien común procura la difusión y el uso productivo del conocimiento.

La oportuna observación de Derrida persigue una resignificación de la tensión entre autonomía y responsabilidad universitaria, por cuanto la producción de conocimiento se ha difundido en la sociedad por una parte, y no resulta claro por otra, que la actividad de todas las instituciones calificadas como universidades cumplan con una misión que permita vincular la ciencia al bien común: es decir que la función de la universidad aparece transformada por la novedad de nuestro contexto histórico, a pesar de lo cual su accionar sigue invocando un fundamento de matriz ilustrada. Por ello, una cuestión pendiente para las políticas públicas en E.S. es ubicar en su fundamento un diagnóstico de las transformaciones del vínculo universidad-Estado-sociedad, y proponer políticas de Estado que apunten a resolver esa tensión entre autonomía y responsabilidad universitaria.

El análisis del núcleo filosófico conceptual de la relación entre políticas públicas y la E.S.U. reenvía, entonces, a la cuestión de la evaluación de las políticas de Educación Superior. La necesidad de construir una agenda política para la E.S. surge de aceptar la sugerencia kantiana de que el artificio de la institución universitaria es una construcción histórico-social destinada a garantizar la responsabilidad del Estado respecto del impacto del conocimiento en el desarrollo social y comunitario.

Las políticas públicas en el escenario actual de la Educación Superior

Para comprender las políticas públicas en E.S., es necesario analizar la transformación de la relación universidad-Estado-sociedad y su influencia en la agenda de la educación superior.

Siguiendo el análisis propuesto por Luis Gonzales³, se podrían identificar al menos siete grandes dimensiones en donde las transformaciones han implicado la necesidad de repensar las políticas públicas en la educación superior. Las siete dimensiones referidas son: 1. La productivo-laboral, 2. La científico-tecnológica, 3. La dimensión

³ Gonzales, L.E. (2009). “Estado y políticas públicas. Concepciones teóricas y experiencia latinoamericana. Módulo-CLAEPPAES”, Foz de Iguazú, http://ead.pti.org.br/unila/mod/resource/file.php/14/material_didactico_Luis_E_Gonzalez/sesion/presentación/. Consulta realizada 4 de Enero de 2010.

relacional de la sociedad, la información y el conocimiento, 4. La cultural, 5. La demográfico-poblacional, 6. La de los valores e identidades personales, y 7. La de los cambios internos en las prácticas de la E.S.

Con relación a la dimensión productivo-laboral, se ha producido un cambio fundamental en la organización del trabajo. La crisis del modelo taylorista y fordista, y la preocupación por la calidad de los procesos de producción, generaron la necesidad de un productor más autónomo y una estructura organizacional de mayor horizontalidad en el que se desarrolle un trabajo interactivo en red de carácter no rutinario. Otros aspectos novedosos son la alta movilidad laboral y el trabajo telemático en red. Estas transformaciones plantean la emergencia de nuevas profesiones en permanente cambio, lo que requiere de un perfil emprendedor, centrado en las competencias de resolución de problemas, autonomía en el aprendizaje y en el desempeño. Este nuevo perfil fue bautizado por Robert Reich (1993) como el del analista simbólico.

La segunda dimensión central del nuevo escenario está implicada en los cambios científico-tecnológicos, cuya primera característica es la fusión entre ciencia y tecnología. No menos importante es el desarrollo de la investigación interdisciplinaria y transdisciplinaria, superando las relaciones de interioridad y exterioridad de las facultades y las disciplinas científicas. Un tercer aspecto de esta dimensión es el aporte innovador de las ciencias pedagógicas y su impacto en los procesos de formación de recursos humanos de diferentes tipos de organizaciones. En este nuevo escenario, la ciencia ha impuesto el requerimiento de competencias para el aprendizaje reflexivo y continuo en marcos no académicos y al interior de equipos multi, inter y transdisciplinarios.

Con relación a la información y el conocimiento, el nuevo escenario propone un desafío para la utilización de la información en canales de comunicación saturados de mensajes, y la necesidad de construir y gestionar un conocimiento cuyos formatos se han emancipado del modelo de una ciencia básica que se aplica a través de técnicos y funcionarios, diversificando sus modos de producción. Asimismo, el problema de la velocidad en la comunicación y obsolescencia del conocimiento, así como el carácter central que se le descubre al conocimiento tácito, imponen la necesidad de gestionarlo mediante técnicas específicas.

En la dimensión cultural el proceso de globalización ha promovido una transformación de la percepción del tiempo y el espacio, así como una experiencia de diversidad cultural e incertidumbre en el devenir de los procesos sociales que estructuran la vida de las personas. Estas transformaciones conducen a la necesidad de transmitir capacidades para el aprendizaje constructivista y autónomo, el trabajo acrónico y la convivencia con una fuerte diversidad cultural, que genera una tensión entre lo local y lo global.

Por otra parte, la variación del perfil demográfico de la población mundial es importante tanto en los niveles etarios como en los de género. El crecimiento de la población económicamente activa impone procesos de reconversión laboral y cultural y

desafía la capacidad de las instituciones para responder a las demandas de formación. De allí surge el requerimiento de construir una ciudadanía en base a capacidades cognitivas que habiliten una educación permanente y continua, a partir de la construcción de un marco ético que diluya los riesgos de la competencia para la convivencia.

La relativización de los valores culturales y el respeto por la diversidad, el pluralismo y la calidad de vida no siempre pueden sintetizarse de modo adecuado. Estas tensiones generan diferentes alternativas de participación ciudadana, que desafían la capacidad para actuar con coherencia ética, aceptar y respetar la diversidad, y la capacidad de asumir las responsabilidades sociales en una comunidad global cada vez más compleja e interdependiente.

Finalmente, las dimensiones enunciadas se relacionan con la demanda de una E.S. crecientemente deselitizada, segmentada y diversificada en la concepción de su misión y funciones y, por lo mismo, cada vez más a cargo de las iniciativas de diferentes tipos de instituciones no estatales.

Estas transformaciones del escenario mundial se traducen en América latina-condicionadas por algunas cuestiones decisivas: por una parte, el legado histórico institucional originado en la universidad hispanoamericana, de elite, tradicional, asociada al poder colonial y centralista de la educación; por otra, en algunos países, además, pesa la renovación reformista de 1918 y, en otros casos, como en el de la universidad brasileña, el sistema universitario de origen reciente; se ha centrado en la creación de conocimientos y énfasis técnico.

Estas instituciones arrastran debilidades estructurales: a) elitismo, b) énfasis profesionalista con postergación de la investigación, c) estructura académica por facultades que restan eficiencia a la gestión del establecimiento, d) predominio de la cátedra sobre el diseño curricular de la carrera, e) insuficiencia de recursos de universidades públicas.

Por otra parte, estas estructuras conservadoras enfrentan desafíos coyunturales de alto riesgo, como la expansión cuantitativa de la demanda social y democratización del acceso -en escenarios de baja inversión estatal, amenazada por una lógica credencialista, y una diversificación institucional que supone el quiebre de las culturas y tradiciones académicas, generando impasses en la gestión académica.

Además, como señala Landinelli (2009), la nueva división internacional del trabajo académico que emerge en los procesos de globalización económica apoyándose en el uso intensivo de la innovación tecnológica, ha tenido impactos disímiles sobre regiones y países. Estas diferencias de impacto presentan el riesgo de reproducir la subordinación de la universidad latinoamericana a la de los países centrales, al reproducir las desigualdades estructurales y las brechas de desarrollo.

Tales diferencias parecen haber sido interiorizadas en los sistemas nacionales generando estratificación, en paralelo a la diversificación de la educación superior. Así,

la expansión y parcelación sistémica constituyen aspectos centrales que deben afrontar las políticas públicas de la educación superior.

Estas nuevas características de los sistemas de E.S. han generado escenarios donde los diagnósticos se muestran favorables a la generación de políticas de regulación pública y control estatal de la calidad educativa.

Otras transformaciones estructurales de los sistemas latinoamericanos según Didriksson (2009) son: la necesidad de diversificación de fuentes de financiamiento que, procurando introducir iniciativas de capitalismo académico, padecen una fuerte desarticulación entre investigación académica e industria; rezago en la expansión de la matrícula en comparación con los países centrales; disparidad de la cobertura pública y privada entre países, y crecimiento de la matrícula en áreas disciplinares no pertenecientes a I+D.

Expansión y pertinencia: políticas de planificación regional en la Educación Superior Universitaria de Argentina

Uno de los temas de la agenda internacional que mayor actualidad tiene en el debate local sobre políticas públicas al interior de la E.S. es el proceso de expansión de la misma en un marco de parcelación sistémica y asimetrías regionales que emergen del diagnóstico actual del sistema nacional de E.S.

El problema de la expansión del sistema correlaciona dos tendencias que han sido tematizadas en el apartado anterior. Por una parte, la generalización de la E.S. para una franja poblacional en crecimiento sostenido y, por otro, la expansión y diversificación del propio sistema como resultante de una respuesta no planificada al nuevo escenario.

El problema de la expansión en Argentina ha sido abordado como política pública a partir de los mecanismos de planificación regional creados por los artículos 10, 71 y 72 de la Ley de Educación Superior 24.521. En el marco de este articulado emerge la figura de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) que incorporan de forma orgánica la problemática de la regionalización de la E.S. En efecto, los primeros debates sobre este tópico carecían de sustento normativo firme. Sus únicas coordinadas eran proporcionadas por las denominaciones de las universidades nacionales que adscribían a ciudades, provincias o regiones de la Argentina. Las iniciativas de constituir regiones surgieron progresivamente de acuerdos del Consejo Interuniversitario Nacional, pero la ley institucionalizó la cuestión al referirla a la totalidad del sistema constituido como cuerpo, en el Consejo de Universidades, que incluye a los representantes del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Con posterioridad a la sanción de la ley, la resolución 602/95 establece las funciones de los Consejos y el decreto reglamentario 576/96 limita el funcionamiento de las universidades privadas a la región en que han sido creadas. Finalmente, el decreto 1047/99 da intervención al CPRES regional en consulta con el Consejo de Universidades, para dictaminar sobre las iniciativas de las universidades que pretenden realizar actividades fuera de su propia región.

Los consejos regionales son cuerpos integrados por las instituciones universitarias de la región (privadas y públicas) y las entidades ministeriales de las provincias involucradas. Desde la constitución de estos cuerpos, se verificó que las instituciones de E.S.U. desarrollaban sus estrategias de expansión institucional a partir de la creación de sedes, extensiones áulicas y mediante la articulación de la oferta académica propia con la de instituciones de E.S. no universitaria, entre otras modalidades, sin establecer garantías de comparabilidad de la calidad de la oferta extrarregional con relación a la consolidada en la sede central de la institución. En efecto, el Decreto 1047/99 surge a partir de una manifestación pública de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria sobre sedes distantes, donde se declaró que las universidades replicaban la oferta acreditada en la sede central en diversos tipos de unidades académicas situadas a gran distancia, sin que se evaluara si esa nueva oferta preservaba las dimensiones de calidad acreditadas en la resolución de la agencia.

De esta manera, el mencionado decreto cobra un carácter regulativo respecto de las acciones del sistema universitario, procurando ordenarlo en el marco de la estructura regional determinada por la normativa.

Al analizar la oferta universitaria argentina por regiones, se observa por una parte que la cantidad de establecimientos por región poseen una distribución muy desigual, como puede apreciarse en el Cuadro I.

El CPRES MET (metropolitano) concentra el porcentaje más alto de matrícula universitaria del país y, por supuesto, la mayor cantidad de instituciones universitarias. Le sigue el CPRES COES, en magnitud, pudiendo señalarse que ambos acumulan un porcentual de matrícula universitaria mayor que el promedio nacional, y juntos suman aproximadamente el 60% de las instituciones universitarias del país. Asimismo, ambos logran una cobertura de la demanda superior al promedio nacional.

Cuadro 1



Población y universidad

	Habitantes	Instituciones Universitarias	Habitantes/IU	Matrícula Universitaria	% Matrícula
MET	12.046.609	46	261.883	697.710	5,8
COES	5.924.391	18	329.133	268.624	4,5
PROM. NAC.	36.260.130	106	342.077	158.3376	4,4
CES	4.158.848	11	378.077	143.564	3,5
SUR	2.037.545	5	407.509	53.432	2,6
BON	4.556.732	11	414.248	173.481	3,8
NOA	4.168.487	9	463.165	157.396	3,8
NEA	3.367.518	6	561.253	89.169	2,6

Fuente: Censo de Población de INDEC, Anuario de Estadísticas Universitarias, 2006.

En el Cuadro también se observa cómo en las diferentes regiones la cobertura va descendiendo por debajo del promedio nacional en el conjunto de indicadores.

La expansión del sistema nacional de E.S. en Argentina se ha ido desarrollando en el marco de estas significativas asimetrías y desigualdades, con un fuerte riesgo de acentuarlas progresivamente. En efecto, los mecanismos de expansión sin atender a procesos de planificación regional, han tenido lugar a través de ofertas que replican sin aseguramiento de la calidad carreras consolidadas en las sedes centrales, siendo lo más frecuente que la oferta replique las carreras más tradicionales (derecho, medicina, psicología), solapándose con la oferta ya existente y con calidad similar sino inferior.

Esta dificultad ha sido analizada en profundidad por Carlos Perez Rasetti (2007), quien ha señalado que si bien la normativa vigente busca analizar la oferta de carreras en el nivel regional, la institución se constituye en una dimensión clave para el análisis de la calidad y la pertinencia. “Por condición cualquier oferta es institucional. No hay manera en que una carrera, una oferta, no sea institucional”.

Esta constatación conduce a la idea de que toda oferta replicada en sedes distantes, debe ser evaluada a partir del marco institucional y del análisis de dimensiones, variables e indicadores de calidad, para verificar la comparabilidad de la carrera con la que ofrece la Unidad Académica de origen, ya que los títulos emitidos se harán en base a la norma ministerial gestionada por la sede central.

La segunda cuestión a analizar es la pertinencia, dado que la cobertura de la oferta debe realizarse atendiendo tanto a las vacancias dejadas por las instituciones que integran los CPRES locales como a las demandas emergentes en la región, oportunamente detectadas.

La Sindicatura General de la Nación realizó en 2002 un informe de auditoría en el que señalaba que los CPRES no contaban con una política y planificación que estableciera los

direccionamientos del desarrollo regional de la oferta educativa. Tampoco se contaba con información actualizada referida a las universidades, sedes y convenios de articulación que funcionaran en las diferentes regiones; ni controles sobre esos procesos de expansión de la oferta de las Instituciones Universitarias hacia sedes distantes radicadas fuera de su CPRES de origen.

De hecho, las políticas públicas de regionalización han oscilado entre tres objetivos: desconcentrar la oferta y la matrícula, regular la expansión geográfica de las instituciones y promover la articulación entre carreras e instituciones (P. Rasetti, 2007), no obstante lo cual, no se ha formulado una política integral que pueda enfrentar la problemática de expansión a través de un ordenamiento cooperativo de las acciones para evitar los riesgos de la creación de nuevas universidades tanto nacionales como privadas (Acuerdo Plenario del CIN 629/07).

El desarrollo de una política pública integral de regionalización requeriría recoger críticamente las experiencias de las acciones realizadas: a) Creación de sedes propias, extensiones áulicas, centros universitarios; b) Articulación de carreras o radicación de carreras en IES no universitarias; c) La constitución de diferentes tipos de asociación: entre universidades, entre universidades e IES no Universitarias, o con organismos públicos u organizaciones no gubernamentales que trabajan fuera del campo educativo; d) Desarrollo de sistemas nacionales o regionales de Educación a Distancia, semipresencial o cursado intensivo.

En junio de 2009, el secretario de Políticas Universitarias, Dr. Alberto Dibbern, propuso un plan de expansión centrado en la creación de Centros Regionales de Educación Superior (CRES) con la confluencia de la actividad de los diversos actores mencionados. El plan se apoyaría en la asociación de universidades integrantes del CIN, para cubrir las demandas de la población y la estructura productiva de cada región, a partir de un análisis de pertinencia, y promoviendo una adecuada diversificación de los estudios, con control de la calidad de la oferta generada. La nueva política de creación de CRES se propone como alternativa a la autorización de nuevas universidades (públicas o privadas), posibilitando un mejor aprovechamiento de las capacidades existentes y del presupuesto nacional a partir de una colaboración de los esfuerzos de los estados nacionales y provinciales.

Las principales estrategias y acciones propuestas por la secretaría son:

- Diseñar modelos de Centros Regionales de Educación Superior (CRES) que se adapten a las particularidades regionales y que garanticen la calidad de los estudios.
- Determinar prioridades para la ubicación de los CRES y la definición de su oferta.
- Desarrollar modelos de aseguramiento de la calidad para los Centros Regionales de Educación Superior en acuerdo con la CONEAU.

- Generalizar las modalidades de articulación entre instituciones de educación superior (entre carreras o trayectos de carreras), proponiendo los mecanismos por los cuales serán gestionados cooperativamente por los IES, donde cada universidad sería responsable de la gestión académica de su oferta.
- Diseñar los mecanismos por los cuales los gobiernos provinciales favorecerán la instalación física de los centros y apoyarán su funcionamiento.

Algunas observaciones críticas acerca del programa de políticas de expansión en Argentina

Para discutir la viabilidad de la propuesta de la SPU, debemos comenzar por algunas cuestiones generales del sistema argentino que surgen en una perspectiva comparada.

En principio, debe observarse que la política de expansión propuesta por la Secretaría propone evitar los problemas que la agenda política internacional ha detectado como de alto riesgo para los sistemas nacionales de educación superior. Estos son: el crecimiento no planificado y sin calidad del número de instituciones del sistema; la privatización de la matrícula y del sistema; la baja pertinencia de la oferta académica en relación a la demanda social y productiva de las diferentes regiones del país.

Sin embargo, un análisis de las particularidades del sistema argentino permite considerar críticamente algunos aspectos de la política planteada. Defenderemos aquí que traslada mecánicamente la agenda internacional, sin analizar lo suficiente la configuración que el Sistema Nacional Universitario Argentino adquirió en la última década y sin incluir aspectos importantes que deben ser considerados al diseñar políticas para dirigir su proceso de expansión. Para comenzar esa reflexión crítica vale la pena considerar los elementos que agrega el Cuadro II (ver Anexo). En primer lugar, el sistema Argentino se encuentra entre los que garantizan un mayor acceso al conjunto de la población en América latina, con la mayor matriculación en la E.S. de la región, según la tasa bruta. Cabe señalar que, si consideramos que Argentina ha consolidado en gran medida su sistema de aseguramiento de la calidad, la podemos situar en una posición privilegiada al haber consolidado la accesibilidad al sistema y la evaluación de la calidad.

Con relación a las prevenciones sobre la expansión del sistema privado, es preciso observar que la matrícula inserta en instituciones de gestión privada se coloca entre las menores de la región, y que los mecanismos de ingreso previstos en las universidades, en general, no ejercen restricciones al acceso, con la salvedad del valor económico de la matrícula. Para analizar el impacto social del arancelamiento del subsistema privado, debe observarse que el porcentaje de alumnos de carreras que financian sus estudios con trabajo propio es similar al de los estudiantes del sistema público⁴. El bajo crecimiento del subsistema privado en Argentina, si se lo compara

⁴ Fuente: PMSIU según datos de EPH, mayo de 1998. Citado por Del Bello, Barsky y Giménez, *La universidad privada argentina*, p. 209.

con otros países de Latinoamérica, se explica en gran medida por los controles que ejerce la CONEAU en los procesos de creación de nuevas instituciones de este tipo. Finalmente, se observa que la creación de nuevas universidades es muy baja si se la compara con las tendencias en otros países de la región.

Centrándonos en las dificultades para la implementación de la propuesta, debe señalarse que la legislación Argentina no prevé la evaluación de la totalidad de las ofertas de carreras del sistema. En principio, el artículo 39 de la norma prevé la acreditación de las carreras de posgrado, y el artículo 43, las carreras de grado que, según la opinión del Consejo de Universidades, afectan al interés público. Ambos tipos de carreras son acreditadas en función del cumplimiento de los estándares propuestos por el C.U. Es decir que las carreras de grado creadas en el marco del artículo 42 de la LES, lo hacen en el marco de la autonomía universitaria, y no contarían con apoyo en la mencionada ley, la evaluación de dicha oferta. En primer lugar, porque los CPRES no son concebidos como organismos de evaluación universitaria por la LES y, en segundo lugar, porque las carreras del 42 no poseen estándares formulados por el CU que puedan aplicarse legítimamente a las carreras que se presentan a evaluación. Si bien se han presentado 146 casos a evaluación, los dictámenes se basan en la viabilidad institucional de los emprendimientos sin una base normativa clara para dichos juicios. Si bien el desarrollo del proyecto prevé cooperación entre los CPRES y CONEAU, la legislación vigente autoriza a CONEAU a generar procedimientos que apliquen estándares de acreditación formulados por el CU con relación a las instancias previstas en la Ley 24.521. En definitiva, la aplicación de la política propuesta requeriría una modificación profunda de la legislación vigente. En segundo lugar, es preciso discutir la deseabilidad de implementar el proyecto propuesto por la SPU, excluyendo del mismo al subsistema privado. En efecto, la presentación realizada por las autoridades se centra en el trabajo conjunto de las instituciones miembros del CIN, que procura reemplazar la iniciativa de creación de nuevas instituciones públicas por la creación de los CRES, y expulsa del emprendimiento a las universidades privadas reunidas por el CRUP. Esta iniciativa parece presuponer que las experiencias más importantes en el sentido de la expansión han sido realizadas por las instituciones de gestión pública, pero esto no coincide con los hechos. Los escasos trabajos que hay sobre el tema no dan base para tal presunción. Por otra parte, el sistema argentino no presenta problemas en el acceso, como en otros países de la región, pero sin ninguna duda presenta un alto nivel de ineficiencia en la tasa de graduación. Como lo han señalado numerosos investigadores del sistema universitario, esta correlación entre acceso e ineficiencia en la graduación, esconde profundas asimetrías y problemas de equidad debido al diferente capital social, cultural y económico de los estudiantes que determinan las oportunidades de finalizar con éxito los estudios. En este sentido, el sistema privado ha mostrado una mayor eficiencia en los procesos de graduación⁵ sin presentar un diferencial en los mecanismos de acceso. El supuesto de que esta eficiencia del sistema privado esconde profundas debilidades de calidad, no parece justificado

⁵ La tasa de graduación del sector privado sería de un 33% contra un 19% del subsistema estatal. Fuente: Barsky, Del Bello, ob. cit., p. 286.

tras la intervención de CONEAU, que ha verificado la comparabilidad de la oferta de carreras en funcionamiento, acreditables en el marco de la legislación vigente. Finalmente cabe señalar que los indicadores económicos y el presupuesto nacional pueden ser una limitante significativa para la política propuesta. Por una parte, de acuerdo a los estudios comparados, el aporte al gasto nacional en E.S. se corresponde con algo más del 1% del PBI, siendo que 1/3 de ese gasto se corresponde con inversión privada⁶. Por otra parte, la Argentina posee uno de los gastos por graduado más alto de Latinoamérica, solo superado por Brasil⁷. Esta realidad exhibe que la propuesta de crear los CRES sin cooperación de las instituciones privadas, podría aumentar la vulnerabilidad del proyecto frente a la evolución y fluctuaciones del presupuesto nacional de la E.S. Para ejemplificar esa vulnerabilidad, la gestión de los CRES por universidades nacionales no radicadas en la región puede precarizar su funcionamiento en escenarios de dificultades presupuestarias, ya que las instituciones participantes podrían verse obligadas a priorizar la gestión de sus sedes centrales. Si no se proponen modos de financiamiento que resulten claros y específicos para la creación y sustentabilidad de los CRES, podría ocurrir que la iniciativa tenga poco impacto debido a una sustentabilidad acotada por los avatares de la economía y las coyunturas políticas. En este sentido, la iniciativa privada ha colaborado dinámicamente con los procesos de expansión en varios sistemas nacionales de la región y del mundo. La situación argentina, donde su participación se encuentra acotada y regulada por ley, y controlada además por un sistema de aseguramiento de la calidad a cargo de una agencia pública, permite considerar que la referida participación podría contribuir a la sustentabilidad de la expansión, amortiguando los impactos de los avatares económicos y políticos del presupuesto nacional destinado a la educación superior.

A modo de conclusión

Hemos despejado como núcleo filosófico del análisis de las políticas públicas de la E.S. la necesidad de establecer una relación entre autonomía y responsabilidad que se adecue a las modalidades que asume el vínculo universidad-Estado-sociedad al interior de una configuración universitaria nacional⁸. También hemos argumentado que las transformaciones de escenario que obligan a reevaluar ese vínculo han llevado a elaborar una agenda internacional y regional en la que se imponen algunos diagnósticos generales que permiten orientar la discusión para la formulación de políticas. El actual escenario de la E.S. obliga a pensar la responsabilidad universitaria a partir de la constatación de que, además del aseguramiento de la calidad de los títulos y la consistencia de los saberes que se producen, transmiten y circulan en la universidad, es necesario incorporar la obligación de expandir una oferta para dar cobertura a la tendencia de universalización de la educación superior. El acceso a ese derecho para

⁶ Fuente: Informe CINDA.

⁷ Fuente: Education at a Glance: OECD Indicators, 2006. www.oecd.org/edu/eag2006

UNESCO Institute for Statistics. <http://stats.uis.unesco.org/>

⁸ Para el esclarecimiento del uso del concepto de Configuración Universitaria, remito a Fliguer, J.L. (2009). "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Acreditación en el Sistema Universitario Nacional de Argentina", <http://ead.pti.org.br/unila/mod/assignment/view.php?id=381>.

los ciudadanos ha dejado de ser una vía de ascenso social para transformarse en un mecanismo de inclusión social y apertura de oportunidades que ha pasado a ser un componente esencial para la construcción de una ciudadanía democrática.

Sin embargo, el análisis del tratamiento de las políticas de expansión en la Argentina muestra que las políticas de E.S. corren el riesgo de ser generadas por el peso de la autonomía del sistema de E.S. respecto de las responsabilidades del Estado para el cumplimiento de las demandas sociales. Es visible que, en el caso argentino, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, el subsistema de gestión privada podría aportar con su experiencia y recursos al proceso de expansión. La política de regionalización que ha sido formulada sin incluir al subsistema privado como actor surge como iniciativa de algunos sectores de la universidad pública que asumen en su visión los diagnósticos generales de la agenda Latinoamericana, sin considerar suficientemente las particularidades de nuestro sistema universitario y el potencial de todos sus actores. El riesgo de esa propuesta muestra que una vez más la política de educación superior recorre el delicado delgado conformado por la autonomía y la responsabilidad universitaria. Una vez más se trata de considerar si prevalecerá la autonomía de las corporaciones universitarias sobre los objetivos políticos y las necesidades sociales a la hora de formular políticas que deben tener como destino la maximización del acceso a la formación universitaria. El papel del Consejo Interuniversitario Nacional debe ser el de liderar las transformaciones necesarias del sistema en su totalidad, procurando las vías más realistas para lograr los objetivos de equidad social y no el preservar las viejas creencias y estructuras de un sistema, cuyas transformaciones necesarias no han hecho más que comenzar.

Bibliografía

Brunner, J. et al. *Educación Superior en América latina*, Informe CINDA, Santiago de Chile, 2007.

Barsky O. y Del Bello, J.C., *La universidad privada argentina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2007.

Derrida, J. *La filosofía como institución*, Barcelona, Granica, 1984.

Didriksson, A. et al. "Contexto global y regional de la educación superior en América latina y el Caribe". En *Tendencias de la educación superior en América latina*, IESALC-UNESCO, 2009.

Kant, I. *Conflicto de las facultades*, Buenos Aires, Losada, 1992.

Landinelli, J. "Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y El Caribe". En *Tendencias de la educación superior en América latina*, IESALC-UNESCO, 2009.

Pérez Rasetti, C. "Ocupación y conquista: La dimensión geográfica del sistema universitario argentino". En *Atos de Pesquisa em educacao*, Ppge/ME FURB, Vol. 2, Nº 3, 2007, pp. 383-413, set/diez.

Pérez Rasetti, C. “VI reunión de la Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina”, Universidad Nacional de General Sarmiento, 4 de diciembre de 2009.

Reich, R. *El trabajo de las naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1993.

Documentos:

Ley de Educación Superior 24.521 de la República Argentina

Decreto Reglamentario 576/96 del Poder Ejecutivo de la República Argentina

Decreto Reglamentario N 1047/99 del Poder Ejecutivo de la República Argentina

SILEONI Proyecto de Ley Nacional de Educación Superior

Anexo I. Cuadro 2

	% Matriculados en IES / Total de población 2005	T.Bruta Matriculación ES 2005	% de la matrícula correspondiente a IES privadas 2005	Crecimiento del porcentual de la matrícula en IES privadas 1995-2005
Bolivia	8,1%	40,5	18,1	9,7
Brasil	2,6%	23,8	70,8	12,4
Colombia	2,7%	29,3	57,6	-6,5
Costa Rica	4,7%	25,3	57,3	33,4
Chile	3,8%	47,8	70,5	16,8
Ecuador	2,2%		31	7,8
Guatemala	1,7%	9,6	48,1	19,4
México	2,5%	24	33	7,8
Nicaragua	1,4%	17,9	56,9	22,7
Panamá	4,4%	43,9	18,3	9,9
Paraguay	1,8%	24,5	41,1	-5,6
Perú	3,2%	33,5	47,7	11,8
Venezuela	7,0%	41,2	40,9	5,3
Argentina	5,6%	65,0	20,6	0,3

Artículo recibido: 10/05/2010

Aceptado para su publicación: 30/06/2010