

LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR N° 24.521

EDUCACIÓN DE LUTO

20 AÑOS SIN RESPUESTAS

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA LEY

FUA

FEDERACIÓN UNIVERSITARIA ARGENTINA



La Federación Universitaria Argentina fue una de las organizaciones insignia en la lucha contra la implementación de las políticas del Consenso de Washington. Siempre en las calles, movilizada y coordinando en conjunto con el movimiento obrero se encargó de expresar el descontento popular la avanzada privatista que se estaba llevando adelante desde el Gobierno.

Se cuestionó el modelo individualista, la teoría del derrame y se luchó sin descanso contra la flexibilización laboral. Con el mismo ímpetu se combatió el paso a manos privadas tanto de la explotación de los recursos energéticos como de los ferrocarriles, cuestiones claves para el desarrollo nacional.

La batalla en el ámbito de las políticas educativas no fue menos enérgica. Por medio de leyes como la Ley Federal de Educación y La ley de Educación Superior, se intentó alejar al estado de su responsabilidad de brindar educación a la ciudadanía argentina.

Fueron momentos de plazas colmadas de estudiantes, de marchas federales en todo el país donde la sociedad en general y la comunidad educativa en particular salieron en defensa de una idea que nos marca profundamente como argentinos, la concepción de que la educación es un derecho y no un servicio.

20 años después, esa resistencia y lucha, nos lleva a poder seguir teniendo universidades públicas, autónomas, laicas y co-gobernadas. Esos compañeros sostuvieron en las aulas y en las calles un sistema universitaria sin aranceles, irrestricto y de excelencia.

Es por eso, que nuevamente esta Federación siente la necesidad de analizar la situación actual, desde la perspectiva de una lucha que nunca paró ni se abandonó, y plantear los lineamientos futuros para mejorar nuestro sistema universitario.

En ese sentido es que surgió la idea de este informe y propuestas, en la continuidad de la lucha y desde el trabajo colectivo de agrupaciones que formamos parte de la Federación en pos de generar un nuevo debate que de pie a la construcción del Sistema Educativo que nuestro país merece.

A partir de profundizar las coincidencias dentro del movimiento estudiantil, es que entendemos que las transformaciones se logran desde la unidad de acción y comprendemos que la educación pública no es una bandera de nadie en particular sino del total del pueblo argentino.

ARTURO POZZALI

PRESIDENTE FUA



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
IMPLEMENTACIÓN	7
ACTUALIDAD.....	10
CIENCIA Y TECNICA	11
FINANCIAMIENTO	13
OFERTA ACADEMICA	14
EXTENSION y BIENESTAR	16
CONCLUSIONES	20
<i>Propuestas en el marco de una nueva Ley de Educación Superior.</i>	23



A 20 AÑOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR



INTRODUCCIÓN

La Educación Superior Argentina siempre supo estar a la vanguardia. Primero gracias a la reforma universitaria de 1918 que promovió el ingreso a la carrera docente por concursos periódicos eliminando los cargos vitalicios, estableció la participación de los estudiantes en el gobierno universitario, logró el laicismo en los establecimientos universitarios y luchó por los principios de autonomía y autarquía. Luego, la supresión de los aranceles en 1949, permitió el acceso de los sectores populares a la universidad. La gratuidad universitaria fomentó la movilidad social ascendente y constituyó a la Universidad Pública como la cuna de la formación de la dirigencia nacional.

Las más sangrientas dictaduras y los gobiernos más antipopulares produjeron grandes retrocesos. Quisieron destruir el sistema de educación pública, laica y gratuita, pero no pudieron ya que, a partir de estas conquistas, el pueblo argentino concibe - y defiende- a la educación como un derecho inalienable.

Recién en este milenio, por iniciativa de los países latinoamericanos, **la educación fue declarada por las Naciones Unidas como un derecho humano universal e inalienable.** Mientras muchos países consideran a la educación como un servicio o un bien de consumo, Argentina la asume como un derecho garantizado por el Estado. Según la declaración aprobada en la Conferencia Regional de Educación Superior organizada por la UNESCO en Cartagena de Indias en 2008, para garantizar ese derecho de los pueblos, la educación superior debe ser inclusiva, de excelencia y pertinente.

Sin embargo, una adecuada caracterización del estado de situación del sistema educativo, no puede obviar la huella indeleble que ha dejado el paso del neoliberalismo. Podemos entenderlo como una concepción ideológica cuyo principal postulado consiste en rechazar la igualdad ya que “solo a través de su ausencia es posible lograr la dinámica que la sociedad necesita”¹. El neoliberalismo cree que la libre competencia es la forma más eficiente para distribuir y asignar los recursos en una sociedad y por eso la lógica de mercado es la que debe primar de forma excluyente. La sociedad que el neoliberalismo pretende construir es una en la que el mercado regula cada uno de los ámbitos de la vida, sin considerar el costo social que esto implica. Este proyecto político se impuso con un considerable éxito en el mundo de fines del siglo XX produciendo un notorio cambio cultural que operó en torno a la noción, los alcances y sobre todo la valoración de lo público. Si no atacamos con fuerza la segmentación de la educación, tanto en su aspecto objetivo, como también en lo que hace a la asociación inconsciente que vincula a lo público con lo ineficiente y corrupto, y a lo privado con lo eficiente, competente y de calidad, serán vanos los esfuerzos por dar vuelta la página y recuperar aquel espacio público común que la sociedad tanto necesita.

¹ Morresi, S. (2008). *La nueva derecha Argentina: la democracia sin política*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento.



La educación debe ser nuevamente puesta en el centro del debate sobre la viabilidad del desarrollo en nuestro país. Sobre ella, rápida y vertiginosamente, se trazan las matrices de desigualdad y las oportunidades en el mundo. En la era de la información, las Sociedades del Conocimiento requieren ciudadanos globales, ya que en ellas el factor de poder se desplaza de la mera acumulación de capital y comienza a centrarse en la acumulación de conocimiento, siendo fundamental que los ciudadanos sean capaces de articular saberes compartidos y tengan habilidades suficientes para vincularse productiva y solidariamente con el objetivo de convivir en paz. **La educación superior es un activo estratégico para el desarrollo de un país que puede ponerlo a la vanguardia de la investigación y de la innovación científica y tecnológica.** Todo esto importa, no sólo en términos de igualdad social, sino en cuanto a la capacidad de agregarle valor a cada una de las actividades que se realizan en favor de los intereses nacionales.

En los últimos años, en la Argentina, se han desarrollado acciones orientadas a reorganizar el sector educativo. Basta observar el incremento del presupuesto y la sanción de tres leyes fundamentales: Ley Nacional de Educación, Ley de Educación Técnica y Ley de Financiamiento Educativo. Además, aunque aún no se haya evaluado la totalidad de su impacto, la Asignación Universal por Hijo ha incrementado la asistencia a las aulas a lo largo y ancho del país. Pero nada se ha dicho sobre la reforma de la Ley de Educación Superior y su matriz esencialmente neoliberal.

Desde el Movimiento Estudiantil Argentino hemos sido un engranaje fundamental de muchas de las transformaciones que dieron a nuestro pueblo, más derechos y libertades, y su historia de lucha lo coloca como el principal defensor de la Educación Pública, Laica y Gratuita, basada en los principios reformistas y la gratuidad universitaria. A lo largo de nuestra historia tuvimos participación decisiva en la defensa del modelo de Universidad Pública argentino, sobre todo en los períodos de interrupción democrática: desde Uriburu en la “década infame”, pasando por el Onganiato, la “Noche de los Bastones Largos” y el Cordobazo, hasta la última dictadura militar que terminó en 1983.

La Federación Universitaria Argentina se constituyó como factor de resistencia frente a la intervención de las diversas gestiones nacionales dentro de los gobiernos autónomos de las Universidades y a las prácticas autoritarias y violentas que fueron el denominador común de la etapa más oscura en nuestra historia.

Hoy esta Federación se propone como punto de encuentro para que los distintos actores sociales y políticos de nuestro país puedan dar el debate al respecto de qué educación queremos para reconstruir nuestro sistema educativo con el objetivo de poner de nuevo a nuestro país en la vanguardia mundial.

IMPLEMENTACIÓN

Las acciones de política pública suelen estar precedidas de una intensa lucha de intereses, pero también se resuelven, en el campo de su implementación, por una renovada disputa política por la distribución de sus costos, beneficios y recursos. La cuestión es desentrañar los factores que intervienen para impulsar, inducir o constreñir los procesos de cambio institucional desde la política y desde las políticas.

El proceso de reformas académicas y administrativas no surge del vacío contextual ni histórico. Tiene que ver con la necesidad de “adaptación incremental” a las necesidades del entorno, pero también con la configuración de persistentes bloqueos institucionales a la toma de decisiones críticas, provocadas por la formación de redes organizadas de poder que actúan en distintos espacios de la universidad. Es decir, las reformas pueden ser estimuladas poderosamente por los cambios en el clima ideológico, político y de políticas que comparten las universidades, pero también por la presión endógena por cambiar el perfil de los arreglos institucionales entre los diversos grupos universitarios y por los que regulan las relaciones entre estos y los “factores externos” a las universidades.

Entre estos “factores externos” a las universidades, se puede ubicar en 1955 el decreto ley 6.403 de la autodenominada Revolución Libertadora que implicaría *una transformación sustancial del sistema universitario* ya que en su artículo 28 abrió la posibilidad de la creación de Universidades Privadas.

Esto generó fuertes resistencias entre intelectuales académicos [y el movimiento estudiantil argentino] que no veían con buenos ojos que universidades privadas pudiesen usufructuar fondos públicos y emitiesen títulos habilitantes sin supervisión estatal. Es que, la posibilidad de conformar un sistema privado de enseñanza superior chocaba con valores muy arraigados en la tradición educativa de la argentina, basada en el predominio de la instrucción laica y la impronta gratuita e igualitaria.

Finalmente, en septiembre de 1958, se aprobó una nueva ley que dejaba en manos del estado la habilitación y excluía la posibilidad de que este financiara la enseñanza privada y creaba la inspección general de enseñanza universitaria privada que supervisaba el funcionamiento de las casas de estudios.²

Es decir que aunque la ley reconocía la libertad de enseñanza, pues las Universidades Privadas podían otorgar títulos, el Estado conservaba en algún punto funciones de

² BUCHBINDER, Pablo. *Historia de las Universidades Argentinas*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 2005. CALIFA, Juan Sebastián. “Laica o libre”, *El combate social en torno a los títulos habilitantes. Septiembre de 1958*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, 2009



regulación y control, ya que los títulos debían ser ratificados por él así como sus estatutos, programas y planes de estudios.

Años más tarde, la sanción en 1995 de la Ley de Educación Superior Nº 24.521 implicó la consolidación de un conjunto de propuestas para este nivel de enseñanza que se fueron instrumentando en forma progresiva por parte del Poder Ejecutivo Nacional en base a diagnósticos y propuestas promovidos por organismos de financiamiento internacional y sustentados en presupuestos político-ideológicos neoliberales, en los términos en los que describimos con anterioridad.

En la década de los '90, durante el gobierno del presidente Menem, en la Argentina se crearon una gran cantidad de instituciones universitarias privadas que, sumadas a las ya existentes, amplió la oferta institucional y académica del nivel superior profundizando el proceso de diferenciación institucional en el sistema.

Por vía de excepción al decreto Nº 451/73 (Cámpora-Taiana), que suspendió los trámites de autorización provisional de establecimientos universitarios privados, se crearon, a partir de 1989, veinte nuevas universidades privadas y dos institutos universitarios. Posteriormente se dictó el Decreto Nº 2330/93 que establecía una nueva reglamentación para la creación de universidades privadas. Esta política no solo contemplaba la creación de nuevas instituciones (institutos tecnológicos), sino que eliminaba las restricciones que limitaban el desarrollo de la oferta universitaria privada.

La nueva agenda para la Educación Superior en la Argentina impuesta por el menemismo significó: a) promover una mayor diferenciación de las instituciones públicas, 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 por medio de la evaluación, acreditación y certificación de programas, establecimientos y sujetos. Se crean instancias de coordinación a nivel nacional, regional e interuniversitaria, como instancias intermedias de amortiguación entre el Estado y las universidades; d) diferenciación del cuerpo académico en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos) y la flexibilización en los regímenes salariales docentes de las universidades nacionales; e) reformas académicas: multiplicación de las ofertas de grado y posgrado, acortamiento de carreras, títulos intermedios.

La Ley de Educación Superior contiene políticas difundidas o aplicadas previamente en forma fragmentada como la posibilidad del arancelamiento de los estudios de grado, la descentralización salarial docente y la atribución del Ministerio en la distribución de partidas especiales a las distintas universidades según criterios de eficiencia y equidad, la evaluación de la calidad universitaria y la posibilidad de crear nuevos tipos de instituciones.



La implementación de estas políticas permitió una fuerte equiparación entre la educación de gestión pública y la de gestión privada, otorgándole a las últimas un importante grado de participación en el diseño de las políticas del sistema educativo en general a través de su inclusión en los nuevos órganos de gobierno del Sistema Universitario Nacional constituidos por la ley, como el Consejo de Rectores o su lugar en el Consejo de Acreditación y Evaluación.

Utilizando un sistema de recompensas se fue forzando a las distintas universidades a la aplicación de las nuevas políticas, no simplemente desde el punto de vista académico, adecuando planes de estudios, sino también promoviendo las reformas de los estatutos para lograr cambios administrativos. Para promover estas políticas se utilizaron incentivos financieros y fondos económicos puntuales asignados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU, encargada de poner los puntajes y hacer cumplir los estándares determinados).

Es innegable las huellas que las políticas neoliberales han dejado en la configuración actual de la educación superior y que, a nuestro modo de ver, se cristalizan en los dispositivos de gobierno implantados y reapropiados por distintos actores del sistema (investigadores, gestores universitarios y burocracia estatal) con finalidades e intereses particulares y no siempre aplicados con objetividad. Teniendo, como consecuencia, el grado de naturalización de los “temas” y “cuestiones” que instalaron las reformas del sector y la consolidación de un verdadero mercado profesional de especialistas, expertos e investigadores devenidos en funcionarios o asesores surgido al calor de estas reformas, parece condicionar los márgenes para pensar una nueva agenda de política para el sector.

La SEDLAC muestra un cuadro sobre la cantidad de estudiantes que asisten a establecimientos públicos según el nivel educativo que están cursando y según su nivel socioeconómico; abarca desde el 2003 al 2012 y es el resultado de la encuesta permanente de hogares del INDEC, en ese cuadro dice que mientras en el 2003 el 79% de los estudiantes estaban en universidades públicas, en 2012 bajo a 75%, o sea, que en 10 años el 4% de los estudiantes paso del sistema de gestión público al privado. Pero lo llamativo es que ese desplazamiento no se dio sólo en los quintiles más ricos. En el quintil más pobre del 85% que asistía a un establecimiento público terciario en el 2003, en el 2012 bajo a 83% y en el segundo quintil más pobre paso de 85% en el 2003 a 79% en 2012.



ACTUALIDAD

Hoy es necesario un sistema educativo capaz de formar ciudadanos globales, pero el dominio del conocimiento va acompañado de un cúmulo importante de desigualdades y exclusiones, que vinculan la brecha cognitiva con la brecha digital.

La educación superior ha comenzado a ser una condición cada vez más requerida para el acceso a fuentes de trabajo calificadas, a la vez que colabora con el pensamiento crítico que todo individuo necesita para una participación ciudadana genuina. **Las potencialidades de los diferentes sectores de la educación superior hoy no se aprovechan porque no están debidamente pensados los canales de coordinación y trabajo cooperativo entre la formación técnica, la docente, la artística y la universitaria.** Hoy la educación superior en particular y todos los niveles educativos en general carecen de una concepción en términos sistémicos y eso atenta contra sus posibilidades de éxito.

El avance del conocimiento y la complejización de los procesos sociales y económicos hacen que hoy no sea suficiente contar con educación media. Esto es así no sólo cuando se piensa en la adquisición de competencias para la incorporación al mercado laboral sino, también, cuando se trata de pensar en una real inserción ciudadana de los jóvenes. Resulta por tanto fundamental, cuando se piensa en un proyecto educativo de una sociedad democrática y avanzada de mediano y largo plazo, asegurar el derecho a la educación superior para todos.

A diferencia de otros países, la universidad argentina ha tenido desde siempre una fuerte tradición democrática. La Reforma del '18 sentó las bases de ese modelo universitario abierto a nuevos sectores sociales, en el marco de universidades democráticamente organizadas. Pero sería un error pensar que es posible imitar la aplicación de los principios de aquella epopeya con alcance a Latinoamérica en el contexto de aquel entonces, con sólo tres universidades y unos pocos cientos de estudiantes.

A casi un siglo de aquella experiencia democrática, resulta necesario resignificar la Reforma Universitaria al contexto de la actualidad. Los principios de acción política que aquella generación de reformistas nos lega tienen que ser interpretados y aplicados en clave contemporánea: **el desafío de hoy es volver a hacer realidad aquellos principios de cogobierno, autonomía, acceso irrestricto, libertad de cátedra y extensión para que el objetivo de una educación pública, laica y gratuita pueda ser realidad en una sociedad cada vez más compleja, en la que el conocimiento juega un rol decisivo tanto en la calidad democrática de las sociedades, como en la posibilidad de generar riqueza, integración e igualdad.**



La autonomía universitaria fue, es y sigue siendo un principio insoslayable. Las principales funciones de crear y transmitir conocimiento sólo pueden cumplirse en una universidad libre e independiente de toda influencia externa. Pero hoy, a la histórica autonomía respecto del Estado debemos agregar la autonomía del Mercado. Las lógicas competitivas y de productividad del trabajo académico, las demandas externas por ofertas educativas de rápido impacto, así como las demandas de I&D desde el sector productivo hoy deben ser analizadas con la misma preocupación que, en otros tiempos, se veía a la intervención del Estado.

Sin embargo, una universidad autónoma del Estado y del Mercado no significa una universidad aislada de la sociedad. La Universidad Pública debe estar atenta al cumplimiento de su función social, mirando hacia un horizonte más lejano de las necesidades inmediatas de un gobierno de turno, o de los requerimientos urgentes y cambiantes del sector privado. La Universidad pública debe colocarse a la cabeza del desarrollo y la innovación, adelantándose a las necesidades de cambio y marcando camino para el avance de la sociedad en su conjunto.

CIENCIA Y TECNICA

Es innegable que en la actualidad los procesos por los cuales se puede dar un salto diferencial en la producción de riqueza vienen por el lado de la innovación tecnológica. La entrada en la llamada Sociedad del Conocimiento pone ante nosotros el desafío del cambio de parámetros de la producción. Sin dudas la simple producción de materias primas no es una base sólida para la matriz de crecimiento, pero en el mundo actual tampoco alcanza con la simple producción de bienes. Nuestro país debe ser pionero en el desarrollo de nuevas formas de producción de bienes y servicios. En ese sentido ha quedado demostrado que no alcanza con la sustitución de importaciones o con el ensamblado de productos tecnológicos (computadoras, celulares, plasmas, etc.) para lograr un auténtico desarrollo como Nación.

La Argentina debe convertirse en un país productor de conocimiento. La producción de softwares y hardware, la posibilidad de aplicar tecnología a la producción agropecuaria, sumado a la posibilidad de agregar cadenas de valor en los productos que se comercializan forman parte de los desafíos del conocimiento que, como país, seamos capaces de desarrollar, y en este sentido, **el rol de la universidad a través de la investigación debe ser decisivo a la hora de aportar al desarrollo del país.**

En Argentina los profesionales, graduados en las instituciones de educación superior nacionales, demuestran un alto nivel de conocimiento y destrezas. Sin embargo, en términos comparativos, la inversión en ciencia y tecnología en nuestro país ha sido históricamente muy baja en relación a la que se realiza en otros países. Sólo en los



últimos años se ha incrementado considerablemente, pero seguimos estando muy retrasados en términos comparativos.

Según el Banco Mundial entre 2008 y 2011 la Argentina le destinaba el 0,6% de su PBI a la inversión en ciencia y tecnología mientras Brasil destinaba el 1,6% de su PBI, Canadá el 1,8%, Italia el 1,2%, España el 1,3%. Mucho más lejos estamos de los países centrales como EEUU que destina el 2,9% de su PBI a este tipo de inversiones, o Japón que lo hace en un 3,3%, Francia en 2,2% y Alemania en 2,8%.

En cuanto a las políticas públicas de los últimos años podemos destacar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, pero somos al mismo tiempo críticos de la inversión que ha hecho el kirchnerismo en esta área. **Es la falta de programa, las que nos lleva a entender que los gastos económicos que se realizaron, en la mayoría de los casos, representan una errónea asignación de recursos que nos legó una profunda pérdida de oportunidades.**

Hoy en día se bajó el porcentaje destinado a investigación dentro del presupuesto universitario. Las universidades nacionales actualmente cuentan con menores recursos para dedicar a la investigación, por lo tanto tienen que recurrir al financiamiento de sectores privados o mandar a sus profesionales a ser miembros del CONICET. Nos encontramos de esta manera ante la discusión sobre la autonomía universitaria para la investigación, ya que no existe dicha autonomía si no hay autarquía. Estos debates son importantes en los términos de definir quiénes deben liderar las investigaciones y, por lo tanto, decidir cuáles son los temas a investigar, en función de quien es el que cuenta con los recursos.

Sin dejar de lado que la real producción científica se da sobre la base del cuestionamiento y de replantear el *status quo* permanentemente para poder lograr avances que cambien la lógica actual de las cosas. Volviendo a revalorizar la autonomía de la investigación y la necesidad de formar investigadores con un profundo sentimiento por la docencia, para que el conocimiento se vuelva acumulativo y esté cerca de la sociedad, no anquilosado en los laboratorios al servicio de los intereses de unos pocos.

Este sistema enfatiza la existencia de las diferencias entre las distintas ramas y la tendencia general que hay hacia la hiperespecificidad de los temas a investigar en un sistema científico conservador y retrógrado que direcciona actualmente al investigador a encapsular y aislar en compartimentos estancos a los conocimientos.

Si bien reconocemos los esfuerzos que lograron repatriar a muchísimos investigadores, debemos ser conscientes que los logros actuales obtenidos en el área de la ciencia y la tecnología provienen de la formación de esos profesionales años atrás.

El debate en la actualidad debería pasar, no sólo por los logros obtenidos, sino fundamentalmente por preguntarse cuáles son los logros que podremos obtener en el futuro, dadas las actuales condiciones de la educación superior y de la calidad de



formación que le brinda actualmente a la población. ¿Realmente el actual Sistema Educativo está formando futuros premios Nobel como lo hizo en el pasado?

No se han creado organismos de vinculación entre las tres partes que deberían unirse en pos de un proyecto científico nacional: El Estado, en términos particulares y como regulador del sector privado; las instituciones de educación superior, como generadoras del conocimiento científico; y las instituciones científicas, aquellas creadas por el ministerio, como ejecutoras del desarrollo productivo, devenido de la matriz científica.

A la hora de construir un sistema de desarrollo científico y tecnológico que priorice el trabajo mancomunado en el sector Público, es ineludible pensar que los mencionados organismos de vinculación, permitan generar políticas duraderas en materia de proyección científica e innovación tecnológica.

FINANCIAMIENTO

En el presupuesto de cada país se puede analizar las prioridades que los gobiernos le asignan a cada área, diferenciando así claramente entre el mero discurso y las intenciones concretas de la acción política. En este sentido, **en el presupuesto universitario encontramos un aumento anual del 30% que no es más que un recorte encubierto detrás de la inflación que en estimaciones extraoficiales alcanzó el 28% el 2013 y que fue en aumento los años siguientes llegando a un pico del 41,25% de inflación interanual en octubre del 2014³.**

Asimismo, según datos oficiales, el presupuesto para el programa Fútbol para Todos pasó de 600 millones en el 2009 a un estimado de 1.664 millones en 2015, lo que representa un aumento del 177%. Otro caso es el rubro Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno para el cual este año hubo un aumento del 50,8% de lo originalmente presupuestado⁴ para mantener el aparato del relato oficial. En ambos casos los aumentos fueron muy superiores al promedio que recibieron las Universidades Nacionales, lo que demuestra que en estos años la educación no fue una cuestión prioritaria, ni se han avizorado señales de un salto cuantitativo.

En un contexto caracterizado por la presión de la demanda en torno a la educación superior, y fondos públicos que no crecen a la par, las instituciones universitarias públicas han tenido que adaptar sus estructuras para poder receptor tanto las nuevas demandas internas derivadas del desarrollo e innovación en la oferta docente, como la demanda externa por el incremento de la cantidad de estudiantes.

³ Informe de Índice de Precios al Consumidor – Congreso de la Nación.

⁴ Resolución 251/15 - Jefatura de Gabinete de Ministros



Específicamente, el aumento de la matrícula y un gasto público que no crece con el ritmo suficiente han dado lugar a dos tipos de propuestas de reforma: la incorporación de nuevos instrumentos para asignar los recursos financieros públicos a las universidades y la diversificación de las fuentes de fondos a través del arancelamiento de los servicios de enseñanza y la vinculación con el sector productivo.

En el primer caso, y si bien la intención principal sería la de contribuir con la mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos introduciendo racionalidad en el proceso de asignación, existen importantes asimetrías en el nivel de valoración inter-institucional por parte de los organismos públicos encargados de llevar adelante este proceso, tales como la CONEAU. En el segundo caso, el objetivo es aumentar los recursos financieros disponibles para las universidades apelando a un arancelamiento de las actividades educativas de forma total o parcial, así como también el crecimiento de la contribución del sector privado.

La gravedad de estas premisas delimita el norte en cuanto a la discusión sobre las pautas actuales de financiamiento en las instituciones educativas superiores, en donde la dificultad de afrontar un criterio regular y uniforme para la distribución de partidas presupuestarias, supone una conducta disvaliosa que trasciende las consecuencias de la acción distributiva en sí. La decisión en cuanto al otorgamiento de recursos a las instituciones educativas se encuentra a merced de una serie de decisiones políticas coyunturales, donde no existe un criterio más importante que la afinidad discrecional.⁵

Sin olvidar que si bien se realizó un aumento nominal del presupuesto, a lo largo del tiempo el mismo sufrió el fuerte impacto de la inflación y del, muy necesario, aumento de salario tanto de docentes como de personal no docente. Es por eso que debemos lograr que el presupuesto educativo llegue al 10% del PBI. Ingresándolo totalmente en lo que se deriva a las Universidades sin depender de programas puntuales que le permiten al Poder Ejecutivo profundizar la discrecionalidad del reparto de los recursos y, por lo tanto, atentando contra la autonomía universitaria, que es lo mismo que atentar contra las condiciones de posibilidad del desarrollo del conocimiento.

OFERTA ACADEMICA

Hemos observado en uno de los puntos anteriores el interesante crecimiento numérico de las instituciones educativas superiores en los últimos cincuenta años. No obstante, encontramos una particularidad que se repite en la mayoría de las ocasiones: el aumento de las instituciones educativas no es lineal ni estructurado, o sea, no está planificado en términos estratégicos de implementación de política pública sino,

⁵ *Las deudas de la Educación Pública*, MNR.

dependiendo pura y exclusivamente de una lógica de mercado. Además, se observa una gran ausencia de análisis de las condiciones “objetivas” (demografía, economías regionales, procesos productivos y relación con el plano formativo) de forma previa a la oferta de educación superior en nuestro país.

En términos específicos y al analizar las propuestas de carreras en las nuevas universidades, encontramos presentes dos lógicas o visiones opuestas desde donde son interpretados los intereses locales: político-social y mercantilista.

La primera, que concebimos como la correcta, es asumida bajo la concepción de un trabajo conjunto y crítico presente en el esquema de la oferta curricular en función de intereses académicos y político-sociales. Se constituye como una anticipación prospectiva tendiente a dar cuenta y acompañar tanto la complejidad y el cambio en nuestras sociedades.

La visión mercantilista de la educación, en cambio, supone que las necesidades de las empresas y del mercado local son el motor de la creación de nuevos puntos de oferta académica, constituyendo a la Universidad como una “fábrica de profesionales.” Esta visión confronta con un modelo de educación integral y, por sobre todas las cosas, que busque el acceso cada vez mayor de los sectores más vulnerables a la educación de niveles superiores.⁶

Garantizar una educación superior para todos, sin embargo, no debe tener como principal antecedente la creación irresponsable de más universidades públicas en nuestro país, como se ha planteado en el mes de septiembre del 2014 en la Cámara de Diputados de la Nación en un sumarísimo intento de creación de nueve flamantes Universidades Nacionales.

La visión estratégica debe ser central a la hora de crear nuevas universidades públicas en el territorio nacional porque es de esa forma, y no de otra, como se garantiza más educación de excelencia para los sectores que la demandan. Por ello, de nada serviría concentrar varias universidades en un mismo territorio, sin contemplar el nivel de análisis explicitado anteriormente (sobre todo en términos estructurales): en dicho caso, bastaría con ampliar la oferta educativa en las instituciones existentes.

Al momento de poner en marcha la apertura de nuevas universidades, el factor presupuestario debe estar garantizado por el Estado, y este punto no es menor. No podemos seguir con el mismo presupuesto a la hora que se agranda el número de instituciones entre las que se reparte, no alcanzando para cubrir los gastos básicos de funcionamiento en la totalidad del sistema.

Resulta imperante, además, la adecuación de una nueva legislación en materia de Educación Superior, que brinde la oportunidad de sentar nuevas bases de desarrollo del

⁶ *Ibidem.*



sistema universitario, con el fin de otorgar una eficaz y contundente respuesta a las necesidades de nuevos puntos de alcance de educación superior con racionalidad, coordinación y armonía.

La propuesta de ampliar el abanico de la educación respetando las autonomías universitarias se convierte en una interesante oportunidad, pensando ante todo en una educación gratuita como premisa inalienable. De otra forma, se estaría reduciendo el análisis a una mera multiplicación de instituciones sin contar con la planificación necesaria para tal fin.

EXTENSION Y BIENESTAR

En la titánica tarea de construir una educación superior masiva y de excelencia, existen una serie de herramientas que posibilitarían confeccionar mejores niveles de alcance a la educación superior: el sistema de ingreso a las instituciones, la adaptación al nuevo proceso pedagógico, que constituye la educación superior y las estrategias para estimular una permanencia, sobre todo en los primeros dos años de tránsito en las instituciones educativas, deben ser analizadas en conjunto, en miras de elaborar un programa de ingreso y permanencia que contenga una serie de acciones tendientes a combatir las dificultades a las que se enfrentan las y los jóvenes a la hora de transitar su camino hacia la educación superior.

Si observamos algunos datos estadísticos esenciales, podemos observar el importante aumento que se generó en términos de alumnado matriculado a instituciones de educación superior: en 1970, 275.000 alumnos estudiaban en 38 Universidades (14 Nacionales y 24 Privadas, 215 Institutos Terciarios); para el año 2000, ya existían 1.500.000 estudiantes en 91 Universidades (41 Nacionales, 50 Privadas). Este notable aumento se debe a una multiplicidad de factores, pero básicamente por un dimensionamiento estratégico del carácter masivo de la enseñanza superior en la acumulación de nivel formativo.

Ahora bien, existen varias aristas de esta misma realidad: en primer lugar, el porcentaje de estudiantes que ingresan al sistema educativo superior no se relaciona proporcionalmente en términos demográficos con la cantidad de estudiantes que acceden a la educación primaria o secundaria. En segundo lugar, el Sistema de Educación Superior enfrenta como problemática, en un contexto de crecimiento, una tasa de deserción en primer año del 50%, una tasa de graduación del 19% y una duración real de las carreras superior en un 50% a las duraciones establecidas en los planes de estudios.

En nuestro país, la discusión sobre estos temas ha girado, con variantes, alrededor de dos modelos de ingreso que coexisten en las universidades públicas: el ingreso directo,

que incluye en muchos casos cursos de carácter nivelatorio, y el ingreso restringido, a partir de la aprobación de un examen selectivo que presupone un cupo determinado por carrera. El debate acerca de la limitación o no al acceso a la educación superior en Argentina queda comprendido en dos posiciones antagónicas: el ingreso restringido, que prioriza criterios de “eficiencia económica” y el ingreso irrestricto y directo, que prioriza criterios de Justicia Social.

Entendiendo que el ingreso irrestricto (al cual adherimos de forma plena) sólo certifica el ingreso a la institución pero no garantiza la permanencia en ella, volvemos a poner en valor la concreción de planes de ingreso y permanencia que organicen, sistematicen y coordinen: la aplicación de sistemas de becas de rendimiento académico; la entrega de material didáctico; ayudas económica, alimentación y transporte; tutorías para estudiantes dentro del sistema educativo superior; seguimiento institucional de los niveles de permanencia y deserción en el transcurso de cada carrera de grado en el marco de un programa que busque revertir los datos recabados; entre otros.

Dentro de este proceso, debemos también analizar los componentes estadísticos que reflejan las notorias dificultades cuantitativas y cualitativas para abordar el paso del sistema medio al superior en el plano educativo. Diversos estudios nos marcan que el promedio de estudiantes que efectivamente comienzan el ciclo educativo superior encuentra “picos” de 7 cada 10 personas en algunas ciudades del país y desciende a 1 de cada 10 en otras, mostrando importantes desigualdades en este proceso.

Asimismo, es preciso traer a colación un espectro de variables que colaboran para determinar las estadísticas mencionadas, tales como la condición laboral de los jóvenes en dicha transición, la realidad económica de los mismos, la posibilidad de acceso a la educación superior en el lugar de residencia de dichos jóvenes, la factibilidad de migración hacia “ciudades universitarias”, entre otros. Las condiciones a las que forzosamente suscriben los adolescentes en su salida de la educación media, requieren un detenido análisis a la hora de configurar programas para solidificar el “puente” entre ambos sistemas.⁷

En tal sentido, la proposición central consta en reconocer las deficiencias propias del sistema de educación media y superior, pero analizar, como un proceso de estudio diferenciado, al conjunto de dificultades que supone el tránsito entre ambos niveles educativos. Las falencias en este punto deben originar un programa destinado a determinar de manera específica los conflictos que conlleva este proceso, así como el trabajo articulado en la erradicación de los mismos para afianzar un número de jóvenes cada vez mayor en la educación superior, contando además con una adecuada preparación para tal fin.

⁷ *Ibidem.*



Las instituciones de la educación superior, al igual que las pertenecientes a la educación media deben otorgar, sin concesiones, todas las herramientas estadísticas y analíticas a su alcance para contribuir al estudio del mencionado proceso transitivo, fortaleciendo las instancias de auto-evaluación.

En este mismo sentido, los Comedores Universitarios cumplen un rol fundamental en la vida de los estudiantes. Sin la posibilidad de alimentarse adecuadamente durante el período de estudio se pierden muchas de las oportunidades de éxito académico, sobre todo para aquellos que vienen de localidades del interior o para los provenientes de familias más necesitadas. El mismo se constituye también en un espacio trascendente de integración social, que fuera de las aulas reúne a estudiantes de muy diversos orígenes en la vida universitaria. Hoy son muchas las universidades nacionales que cuentan con estas infraestructuras y es el Movimiento Estudiantil el principal garante y guardián de su mantenimiento y mejoramiento.

Sin embargo hay que decir que el funcionamiento de los comedores es costoso y que, en muchos casos, no puede realizarse con el presupuesto asignado a cada universidad sino que debe ser cubierto con partidas específicas del Ministerio de Educación para la misma. Este Ministerio, además, es incapaz de explicar cómo y dónde las entregan las partidas, dando lugar a la arbitrariedad, la discrecionalidad política y la corrupción. Debemos reclamar que el funcionamiento de los Comedores figure en el presupuesto oficial de cada universidad, que sea acorde a las necesidades y que su distribución sea equitativa por universidad y por estudiante.

En cuanto a la extensión, las Universidades Nacionales pueden exhibir una extensa experiencia de colaboración con asociaciones civiles y otras instituciones locales, y en muchísimos convenios de coordinación firmados con gobiernos de las localidades vecinas. Este antecedente debe ser interpretado como una potencialidad que facilita, a los universitarios, los mecanismos para poder elaborar y desarrollar proyectos que enriquezcan nuestra formación disciplinar y realicen el deber institucional de la Universidad de constituirse en un foco dinamizador de los procesos de desarrollo de conocimiento y cultural en su región de influencia, a la vez que se hace cargo de su rol como el actor social que es.

Un modelo de universidad que proclama la libertad de saberes y la autonomía, no podría nunca sostener la práctica extensionista como una forma de asistencialismo. Debemos reconocer como propios los ideales de integración social, de vocación democrática, sin restricciones ideológicas, con una marcada impronta hacia la integración latinoamericana y en la búsqueda del más alto nivel académico.

Asimismo, las prácticas socio-comunitarias constituyen un importante marco de planificación, enseñanza y aprendizaje en el marco del ciclo académico, constando de actividades de “trabajo de campo” en el último lapso de una carrera, con un fin de



reciprocidad hacia la sociedad en cuanto a la posibilidad de formarse gratuitamente en la Universidad pública.

La educación superior en nuestro país cuenta con diversas experiencias de instituciones que ya cuentan con esta herramienta de forma expresa dentro de sus estatutos y normativas internas, dotando de una fuerte impronta social al tránsito del alumnado por la etapa educativa superior.



CONCLUSIONES

De cara al futuro es fundamental seguir trabajando a partir de los principios de autonomía responsable en el marco de **un sistema universitario en red basado en: la cooperación y la programación; la inclusión de todos los aspirantes a cursar estudios universitarios independientemente de su condición socioeconómica; la pertinencia para contribuir al desarrollo sustentable con equidad social y de excelencia, e incorporando el compromiso social como una dimensión igualmente trascendente de la vida universitaria.**

Este rol clave de la universidad sólo es posible ejercerlo en el marco de su autonomía. El desafío, por tanto, debiera ser el de garantizar esta autonomía incorporando a la vez a las universidades a las decisiones nacionales sobre el desarrollo del país. Pero el gobierno no les dirá a ellas qué y cómo tienen que hacer las cosas. En el marco de una nueva relación con el gobierno, **las universidades no debieran ser instrumentos del desarrollo, sino protagonistas del mismo.**

Por otra parte, hoy no alcanza con sostener el principio de una universidad sin aranceles. Si bien esta debe ser una premisa que debe incluirse en la futura ley, para desterrar todo resabio neoliberal, el grave problema universitario hoy es que se genera en los jóvenes la falsa ilusión de un acceso abierto y democrático.

Según cifras del Ministerio de Educación, más del 40% de los jóvenes que entran a la universidad se quedan en el camino y no pueden terminarla, ya sea porque deben salir a trabajar, o porque la universidad abre sus puertas pero no garantiza a los jóvenes con desventajas sociales las condiciones mínimas para su permanencia. El más capaz y con mejores condiciones sociales es el que llega, y esto debe cambiar.

Ir más allá de la ilusión democratizadora de ingreso abierto significará una educación universitaria gratuita y un Gobierno Nacional que apoye a las universidades a garantizar el acceso, permanencia y graduación de sus estudiantes.

Por otra parte, será necesario pensar a la Universidad como parte de un sistema. El crecimiento en el número de universidades nacionales con diferentes fines y características requiere asegurar condiciones de coordinación del Sistema Educativo en el marco de políticas nacionales comunes. El desafío es cómo compatibilizar esa coordinación con la autonomía anteriormente mencionada.

La clave está en cómo asegurar un crecimiento del Sistema Universitario público en el marco de una planificación nacional y no dejarlo librado a criterios ajenos vinculados más con la extensión territorial del poder político local o nacional.



Crear una universidad exige un detenido trabajo de análisis acerca de dónde, por qué y para qué, es necesaria una nueva institución en el marco de un plan de desarrollo del país. Es una enorme responsabilidad que no debe estar ligada a intereses particulares de los que resulta imposible identificar un requerimiento social verdadero. Como en todas las áreas de gobierno, estas decisiones deben ser consistentes con una política nacional de desarrollo planificada.

En este marco, resultará necesario también democratizar las propias instancias de coordinación y gobierno del Sistema Universitario. Para que la participación de las instituciones en los ámbitos de coordinación sea genuina y legítima, se hace necesario revisar la experiencia reciente y replantear los criterios de representación en dichos ámbitos. Estas reformas deberían estar inspiradas en el espíritu del cogobierno que nos legaron los reformistas del '18.

Democratizar la universidad significa, también, asegurar desde el gobierno procesos que garanticen la excelencia de las mismas. Una forma de comenzar es llevando adelante políticas decisivas de mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes universitarios, a través de un fuerte aumento de dedicaciones que aseguren la presencia y el trabajo exclusivo de los docentes en las universidades.

Las funciones de las universidades de crear, transmitir y divulgar el conocimiento no son compartimentos aislados, son parte de un mismo proceso que se retroalimenta permanentemente. Para lograr que este proceso funcione, es fundamental que una gran cantidad de docentes universitarios cumplan esas funciones de manera integrada y articulada.

Hoy, con casi un 70% de profesores con dedicación simple, no es posible lograr este cometido. Debemos avanzar en dirección a lograr al menos una duplicación del personal con dedicación exclusiva, dejando las dedicaciones simples reservadas a aquellas áreas que requieren primordialmente el aporte de profesionales que se desarrollan en el sistema productivo o de servicios.

En cuanto a la evaluación externa, si bien la experiencia de casi dos décadas de evaluación a través de la CONEAU ha sido muy rica, seguramente hay mucho por revisar y perfeccionar a fin de que estos procesos terminen de ser vistos desde las universidades como exigencias externas, amenazas o intromisiones que en muchos casos generan sólo maquillajes de mejoramiento en los problemas que aún perduran. La influencia de las instituciones de gestión privada en la determinación de los estándares de evaluación es, sin duda, un debate pendiente.

Estos años de experiencia de evaluación deberían servir para encontrar los mejores caminos que permitan a las universidades incorporarla como parte propia de su desarrollo institucional permanente y cotidiano. La cultura de la autoevaluación y la calidad significa dejar de ver a la evaluación como un control o inspección externa. **La**



autoevaluación permanente de la calidad debe formar parte de un proceso interno de mejor continua. Sólo de esta forma los cambios serán verdaderos y legítimos.

Finalmente, **está pendiente el debate sobre una Nueva Ley de Educación Superior que dé un nuevo marco al funcionamiento del Sistema Universitario en su conjunto.** Si bien todas las líneas de política que aquí se han mencionado pudieron haberse llevado a cabo con o sin una nueva ley, resulta hoy urgente acordar, a través de la nueva ley, pautas de coordinación y funcionamiento del Sistema de Educación Superior para el mediano y largo plazo.

Una ley que exprese un consenso amplio, y que en su carácter de ley marco establezca principios generales entre los que no pueden estar ausentes el carácter gratuito y democrático de la educación superior. Además, la norma deberá instaurar sistemas de definición de políticas públicas para el sector y definir reglas de funcionamiento claras que permitan periódicamente definir metas y, a partir de ellas, diseñar programas específicos en otras instancias de regulación.

Frente a la Universidad regulada por los intereses del mercado, planteamos una Universidad para la transformación y el cambio de nuestra sociedad. Una Universidad a la que puedan acceder cada vez más personas, una Universidad masiva y gratuita, en la que el conocimiento se plantee como una construcción colectiva que permita problematizar la situación de nuestro país y región. Una Universidad que se articule con el sector productivo sin ceder autonomía, impulsando el desarrollo nacional. **Una Universidad que esté al servicio de las necesidades de nuestro Pueblo, y que comprenda la necesidad de constituirse y reinventarse en un marco de reciprocidad con la sociedad que la sostiene.**



PROPUESTAS EN EL MARCO DE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

1. Llevar el Presupuesto Educativo al 10% del PBI.
2. Recuperar la planificación estratégica de la educación, con una perspectiva nacional federal y sistémica del sistema de educación superior.
3. Lograr el Boleto Educativo Gratuito y Universal a nivel Nacional.
4. Construcción de Alojamientos, Bibliotecas, Guarderías y Comedores Universitarios en todas las casas de altos estudios.
5. Afirmar la Autonomía universitaria respecto del Mercado y del Estado. Construir los canales de coordinación y los procedimientos para que la Universidad pueda sistematizar las demandas de todos los sectores de la sociedad desde su autonomía, siendo el lugar de encuentro de todas las expresiones sociales para canalizarlas en función de un plan estratégico del desarrollo nacional.
6. Asegurar una verdadera Gratuidad, no sólo plasmando ese principio en la futura ley sino también mediante políticas nacionales que apoyen a los estudiantes a elegir sus carreras, a comprar sus materiales de estudio y a asegurar su permanencia y graduación a través de acciones de apoyo académico. Será necesaria una política nacional de becas, cuyo monto no sea simbólico sino que permita concentrar a los jóvenes en sus estudios para poder concluirlos y estar en condiciones de entrar al mercado laboral calificado.
7. Aumentar de manera cuantitativa y cualitativa las becas para estudiantes, de forma de cumplir integralmente sus necesidades de alimentación, transporte y materiales.
8. Democratizar la coordinación y expansión del Sistema Universitario, promoviendo la revisión del funcionamiento de las instancias de coordinación del sistema, integrando a representantes de los distintos claustros y generando un acuerdo nacional en el Congreso que establezca criterios estratégicos para un Plan Nacional de Expansión del Sistema Universitario.
9. Asegurar al menos la duplicación actual de los docentes con dedicación exclusiva, los cuales además de su labor académica deberán desarrollar actividades de contenido social a través de la extensión universitaria. Las dedicaciones simples deberán reservadas a aquellas áreas que requieren primordialmente el aporte de profesionales que se desarrollan en el sistema productivo o de servicios.
10. Reformular el sistema nacional de evaluación por uno en donde sea el ámbito público el que fije los objetivos y los estándares de la Educación Superior necesarios para la obtención de títulos habilitantes. A la vez, generar los mecanismos necesarios para que las instituciones de gestión privada tengan la libertad de definir sus programas teniendo que respetar los estándares mínimos y comunes.



11. Acordar nuevas bases para el funcionamiento del Sistema Universitario Nacional y plasmarlo en una ley marco que establezca principios generales entre los que no pueden estar ausentes el carácter gratuito y democrático de la educación superior. Se deberán establecer reglas de funcionamiento claras que permitan periódicamente definir metas y, a partir de ellas, diseñar programas específicos en otras instancias de regulación.

12. Crear Programas de Formación de Técnicos Superiores de alto nivel en áreas prioritarias en convenio entre el Estado Nacional, una universidad y uno o más institutos técnicos, en íntima vinculación con el área de influencia.

13. El Programa de Formación Superior en Áreas Artísticas en convenio entre el Estado Nacional, una universidad y uno o más institutos artísticos en íntima vinculación con el área de influencia.

14. Revalorizar y jerarquizar la extensión universitaria, promoviendo la aplicación de programas y acciones tendientes a vincular bilateralmente a la Universidad con la sociedad que la sostiene, construyendo un sistema educativo de aprendizaje.



AUTORIDADES

QUE ACOMPAÑAN EL DOCUMENTO

PRESIDENTE

ARTURO POZZALI (UNION REFORMISTA-UBA)

VICEPRESIDENTE

JOSEFINA MENDOZA (UNION REFORMISTA-UNICEN)

SECRETARIA GENERAL

CONSTANZA BOSSIO (JUP-UBA)

SECRETARIOS EJECUTIVOS

LUCIANO BURKET (MNR-UNMDP)

BARBARA DRAKE (UNION REFORMISTA-UNLP)

MARCIA RIVERO (UNION REFORMISTA-UBA)

ROGELIO AYBAR (JUP-UNJUJUY)



La lucha continúa!



/FederaciónUniversitariaArgentina



@laFUA



presidencia.fua@gmail.com

www.lafua.org