

# El derecho a la Universidad en perspectiva regional

Adriana Chiroleu / Atilio Santillán / Claudia Aberbuj / Claudia Papparini / Claudio Suasnábar / Damián Del Valle / Eduardo Rinesi / Federico Montero / Guillaume Long / Ivana Zacarías / Jennifer Guevara / Jorge Landinelli / Laura Alonso / Laura Rovelli / Luis Millán Arteaga / María Belén Felix / María do Carmo de Lacerda Peixoto / Mariana Vazquez / Oscar Espinoza / Sylvia Lenz / Pablo Vilas

Compiladores:  
**Damián Del Valle**  
**Federico Montero**  
**Sebastián Mauro**

Prólogo de **Yamile Socolovsky**



**CLACSO**

**iec**  
**conadu**  
Instituto de Estudios y Capacitación

El derecho a la Universidad en perspectiva regional / Adriana Chiroleu ... [et al.] ; compilado por Damián Del Valle ; Federico Montero ; Sebastián Mauro ; editado por Miriam Socolovsky ; prólogo de Yamile Socolovsky. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU : CLACSO, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-46464-0-8

1. Universidad . 2. Universidades Públicas. 3. Políticas Públicas. I. Chiroleu, Adriana II. Del Valle, Damián, comp. III. Montero, Federico, comp. IV. Mauro, Sebastián, comp. V. Socolovsky, Miriam, ed. VI. Socolovsky, Yamile, prolog.  
CDD 378

# El derecho a la Universidad en perspectiva regional

El derecho a la universidad en perspectiva regional

Primera edición: diciembre de 2016

ISBN: 978-987-46464-0-8

©IEC-CONADU

©CLACSO

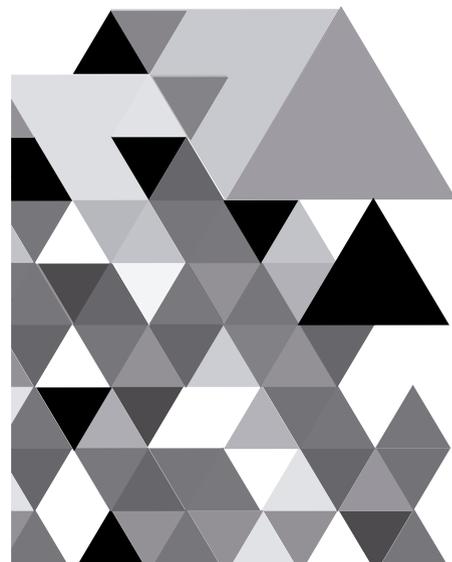
Buenos Aires, Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Compiladores: Sebastián Mauro, Damián Del Valle, Federico Montero

Corrección y edición: Miriam Socolovsky

Diseño y diagramación: Gabriela Rudió



CLACSO

**iec**  
**conadu**  
Instituto de Estudios y Capacitación



Directora: Yamile Socolovsky

Coordinadora de Actividades Académicas: Belén Sotelo

Instituto de Estudios y Capacitación - Federación Nacional de Docentes Universitarios

Pasco 255 | CPAC 1081 AAE | Ciudad de Buenos Aires | Argentina

TE/ Fax [54] 011 4953-5037 | [54] 011 4952-2056

secretaria\_iec@conadu.org.ar | www.iec.conadu.org.ar



Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Académica: Fernanda Saforcada

Área de Producción Editorial y Contenidos Web

Coordinador Editorial: Lucas Sablich

Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

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

EEUU 1168 | C1101 AAX Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875

e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

# El derecho a la Universidad en perspectiva regional

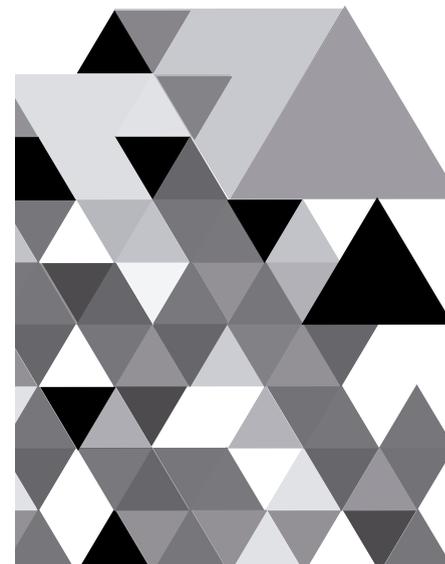
Compiladores:

**Damián Del Valle**

**Federico Montero**

**Sebastián Mauro**

Prólogo de **Yamile Socolovsky**



---

# Autores

---

Adriana Chiroleu  
Atilio Santillán  
Claudia Aberbuj  
Claudia Papparini  
Claudio Suasnábar  
Damián Del Valle  
Eduardo Rinesi  
Federico Montero  
Guillaume Long  
Ivana Zacarías  
Jennifer Guevara  
Jorge Landinelli  
Laura Alonso  
Laura Rovelli  
Luis Millán Arteaga  
María Belén Felix  
María do Carmo de Lacerda Peixoto  
Mariana Vazquez  
Oscar Espinoza  
Sylvia Lenz  
Pablo Vilas

# Índice

---

Agradecimientos.....	13
PROLOGO	
<i>Yamile Socolovsky</i> .....	15
INTRODUCCION	
<i>Federico Montero y Damián Del Valle</i> .....	19
PRIMERA PARTE	
INTEGRACION REGIONAL E INTERNACIONALIZACION UNIVERSITARIA	
<b>Capítulo 1.</b> Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región <i>Damián Del Valle, Claudio Suasnábar y Federico Montero</i> .....	37
<b>Capítulo 2.</b> Derecho a la universidad e integración regional latinoamericana <i>Eduardo Rinesi</i> .....	61
<b>Capítulo 3.</b> Perspectivas democráticas de la cooperación universitaria en el proceso de integración regional <i>Jorge Landinelli</i> .....	71
<b>Capítulo 4.</b> Nuestra integración a 25 años de la creación del MERCOSUR <i>Mariana Vázquez</i> .....	87

## SEGUNDA PARTE

### DEMOCRATIZACION UNIVERSITARIA EN LA REGION. POLÍTICAS, ACTORES y DESAFÍOS

- Capítulo 5.** La democratización universitaria en América latina: sentidos y alcances en el siglo XXI  
*Adriana Chiroleu* .....109
- Capítulo 6.** Universidad e inclusión en Argentina  
*Laura Alonso*.....133
- Capítulo 7.** Políticas de inclusão social na educação superior brasileira  
*María do Carmo de Lacerda Peixoto*.....143
- Capítulo 8.** Elementos históricos para abordar el proceso de democratización de la universidad en Venezuela  
*Luis Enrique Millán Arteaga*.....163
- Capítulo 9.** Democratización y segregación en el sistema de Educación Superior en Chile. La perspectiva de los resultados  
*Oscar Espinoza* .....181
- Capítulo 10.** Conferencia de apertura del Seminario Internacional “El derecho a la universidad en perspectiva Regional”  
*Guillaume Long (presentación de Pablo Vilas)*.....217

## TERCERA PARTE

### BALANCE Y EXPERIENCIAS EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

- Capítulo 11.** Tendencias recientes en el desarrollo universitario y las dinámicas de diferenciación  
*Claudio Suasnábar y Laura Rovelli*.....231
- Capítulo 12.** Las universidades nacionales frente al desafío de la democratización: estrategias institucionales y dispositivos de acceso y permanencia  
*Sylvia Lenz* .....247
- Capítulo 13.** TRACES, Programa de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles en la UNCuyo 2012-2014. Una experiencia para ampliar el derecho a la educación superior  
*Claudia Paparini*.....269
- Capítulo 14.** La inclusión desde una perspectiva institucional en la Universidad Nacional de Tucumán  
*Atilio Santillan*.....281
- Capítulo 15.** Programa de Mejoramiento de la Enseñanza: innovación pedagógica y democratización en la Universidad Nacional de San Martín  
*Ivana Zacarías, Claudia Aberbuj, Jennifer Guevara y María Belén Felix*.....293

## Agradecimientos

---

Este libro es el resultado de un esfuerzo colectivo que se organizó en torno a dos proyectos que reunieron a investigadores de diversas universidades nacionales de Argentina y de la región durante 2015. El primero de ellos, denominado “Políticas institucionales de inclusión universitaria, dinámicas de expansión y cambios en la composición social de los estudiantes de educación superior en la Argentina” es una investigación que se llevó adelante desde el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (IEC CONADU).<sup>1</sup> Este proyecto analizó las dinámicas de expansión reciente de la educación superior en Argentina y su vinculación con los patrones históricos de desarrollo educativo, a través de la exploración de las relaciones entre educación universitaria y terciaria, por un lado, y entre las dinámicas de expansión del nivel medio y las formas que asume la expansión del nivel superior, por el otro. Además, caracterizó las políticas institucionales de inclusión educativa desarrolladas por las universidades nacionales con el objetivo de elaborar un mapa de los diferentes programas, proyectos y acciones orientadas hacia el mejoramiento del acceso, permanencia y graduación de los estudiantes universitarios.

El segundo proyecto, “Políticas, actores y dispositivos de inclusión educativa en la universidad” fue un trabajo de articulación institucional y disciplinaria que continuó en la misma línea y que fue posible por el financiamiento de la Subsecretaría de Políticas Universitarias de la Nación en el marco de la convocatoria “Hacia un consenso del Sur con inclusión

---

<sup>1</sup> El proyecto de investigación estuvo integrado por Claudio Suasnabar, Laura Rovelli, Damián Del Valle, Sylvia Lenz, Laura Corti y Sofía Fernández. Para ampliar sobre el proyecto ver revista Política Universitaria (1).

social”<sup>2</sup>. Como parte del mismo se organizó en mayo de 2015 el I Seminario Internacional “La universidad del Bicentenario. El derecho a la universidad en perspectiva regional”, en el que destacados investigadores y decisores de políticas de distintos países de América Latina expusieron sobre la integración regional y la cuestión universitaria. Los debates se centraron en los desafíos de entender a la universidad como un derecho desde las políticas públicas e institucionales en el contexto del “cambio de época” en la región, en el que la orientación política mayoritaria de los gobiernos durante la primera década y media de este siglo hizo de la educación universitaria un pilar de los proyectos nacionales de desarrollo con inclusión social, tal como se manifestó en la Conferencia Regional de educación Superior (CRES) del 2008. Como resultado de este proyecto se planificó, puso en marcha y continúa desarrollándose la Plataforma Regional de Políticas de Inclusión Universitaria (PRIU), una red de investigadores y actores universitarios ocupados en la temática del derecho a la universidad en la región.<sup>3</sup>

De este modo, los artículos que se presentan en esta compilación son el resultado de ambas empresas y se nuclean en torno a las implicancias de la universidad como un derecho, tanto en el marco de los debates internacionales como en el contexto de las políticas públicas nacionales y de las políticas institucionales. Agradecemos a todos los que formaron parte de estos proyectos y a los responsables de los distintos capítulos, que desinteresadamente se comprometieron con esta publicación. Agradecemos también a la Subsecretaria de Políticas Universitarias que durante el año 2013 apoyó el desarrollo de las actividades que hicieron posible avanzar en este importante debate y la elaboración de este libro.

Finalmente agradecemos al Instituto de Estudios y Capacitación (IEC) de la CONADU y a CLACSO por sumar este título a su propuesta de coedición sobre universidad.

<sup>2</sup> Este proyecto fue coordinado por Federico Montero y Damián Del Valle y participaron investigadores, docentes y estudiantes de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, del Departamento de Formación Docente de la Universidad Nacional de las Artes y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>3</sup> Actualmente integran la Plataforma PRIU 10 Universidades de los siguientes países: Argentina, Brasil, Ecuador, Chile y Uruguay; CLACSO y IEC-CONADU. Más información en [www.priu.com.ar](http://www.priu.com.ar)

## Prólogo

*Yamile Socolovsky // Directora del IEC-CONADU*

El derecho a la universidad forma parte de la herencia que la última década de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales nos dejó, y que continúa gravitando –pesadamente, desde el punto de vista de quienes procuran desembarazarse de ella– en nuestra actualidad. La brutal contradicción entre un proyecto político que intentó ampliar progresivamente el campo de los derechos y un programa cuyo signo distintivo es la mercantilización de todos los ámbitos de la vida, se despliega en estos días en nuestro país con el desarrollo de una creciente conflictividad social que aún espera encontrar su cauce político. Rápidamente quedó en evidencia, en estos primeros doce meses del gobierno de la Alianza Cambiemos en Argentina, el rol decisivo del Estado en la determinación del rumbo del proceso social, y la importancia de la orientación política de su intervención, imprescindible para expandir el territorio de la igualdad o, contrariamente, para facilitar la concentración de la riqueza y la reproducción de los privilegios oligárquicos.

La apropiación de los resortes del Estado por parte de los sectores dominantes –nunca dispuestos a autolimitar su histórico desprecio por la institucionalidad y la regla republicana– ha producido ya un viraje radical en la dirección

de la política pública, con un impacto nefasto en las condiciones de vida de los sectores populares y, sobre todo, con un efecto altamente destructivo sobre el horizonte de previsibilidad y expectativa de progreso que dificultosamente había podido construirse para una parte importante de la población trabajadora. Esta expectativa no estaba ligada exclusivamente a la aspiración de una continua mejora en las condiciones materiales de la vida personal o familiar en el marco de cierta estabilidad económica asegurada por la protección estatal, aun cuando dicha aspiración no fuera irrelevante, ni plenamente fundada. Potencialmente mucho más inquietante que el deseo de acceder a algún grado de bienestar material –y, en este sentido, mucho más movilizador– resulta la conciencia de derechos recuperada, renovada, acrecentada, que pudo desarrollarse en nuestra sociedad en estos años. La mejor prueba de ello reside en el énfasis con que las usinas ideológicas del establishment trabajan para instalar como sentido común la idea de que todo aquello fue un engaño: nos engañaron cuando nos decían que se trataba de construir una patria para todos y todas; nos engañamos cuando creímos que podíamos ser iguales. Un combate encarnizado contra el principio de la igualdad erige al mérito como una explicación de los logros individuales y, sobre todo, de los fracasos. Una no por conocida menos eficaz diatriba contra lo público y la acción igualadora del Estado, insiste en la competencia como mecanismo natural de asignación de las oportunidades y distribución de los bienes.

La universidad pública es, también, blanco de esta campaña. Junto al rápido proceso de desfinanciamiento de las instituciones, se despliega desde hace un año una propaganda inocultablemente destinada a asociar a las universidades públicas con la corrupción, la ineficiencia y la arbitrariedad. La descalificación de las universidades de reciente creación, particularmente aquellas situadas en el Conurbano bonaerense, expone sin ambages la motivación de esta operación ideológica, porque ellas representan –incluso más allá de la efectividad de sus acciones institucionales y del alcance real de sus compromisos– la afirmación del derecho a la universidad como objetivo de una política de Estado. La existencia misma de estas universidades se ha convertido en la prueba irrefutable de que hubo un tiempo en que se pensó que todos y todas (pobres, negros y negras, trabajadores y trabajadoras, sus hijos e hijas, habitantes de provincias, inmigrantes, personas con identidades sexualmente

diversas, y un etcétera tan amplio como la condición humana) podían acceder a la formación superior y participar de la producción social del conocimiento, en la medida en que se destinara parte del esfuerzo común a sustentar el desarrollo y la expansión del sistema universitario público. El ataque a la universidad pública es un ataque contra todo el sistema, pero encuentra en este objeto predilecto de denostación la clave del desprecio que anima a sus promotores.

La pelea en defensa de la universidad pública es, ante todo, una lucha por el sentido que en estos años nos permitió conquistar –aun como un desiderátum– la afirmación de este derecho. Pero hay que estar alertas: la contracara de la democratización de la universidad no es solamente su elitización, sino también su mercantilización. La restricción de las oportunidades de acceso a la universidad, que se puede prever como resultado del desfinanciamiento del sistema y del empobrecimiento general de la población, y que sin dudas sería un efecto inmediato de la imposición de dispositivos excluyentes en el ingreso, no es la única manera de negar el derecho a la universidad. La introducción de la lógica mercantilizadora en el funcionamiento de las instituciones y el reforzamiento de dinámicas competitivas, individualistas, de subordinación de metas educativas y de investigación a las exigencias y prioridades de financiadores privados, destruyen la lógica colaborativa y el sentido de lo público que se requieren para respaldar, además de la igualación de condiciones, la vinculación de la actividad académica a la demanda democrática en la formación de profesionales, en la creación de conocimientos, y en la producción cultural. Será preciso, en adelante, prestar mucha atención, tanto a las reformas que puedan promoverse para las universidades desde un Estado ahora sometido al interés de las corporaciones, como a las dinámicas que, previsiblemente, desatará o favorecerá en las universidades públicas la situación de déficit presupuestario a la que han sido velozmente conducidas. Que la educación superior se haya convertido en un mercado millonario a nivel global no es un dato menor, incluso en un país como el nuestro, en el que la legitimidad social de un extenso sistema educativo público parecería preservarnos de esos males. Aún si nuestras elites transitan circuitos alternativos para la formación de sus cuadros dirigentes, o precisamente por ello, la universidad ofrece un preciado terreno para quienes logren convertir el derecho en un bien transable.

Como puede verse, este libro, al igual que varias de nuestras más recientes publicaciones, se construyó en la bisagra de un tiempo histórico acelerado por la lucha de clases, que en esta zona del mundo sigue siendo una batalla atravesada por la dimensión del coloniaje, la dependencia, la persistente y siempre renovada vocación de nuestras elites de someter el destino de las mayorías a las condiciones de su peculiar modo de asociación con el proceso de expansión del capitalismo global. La defensa de un concepto novedoso, que se torna principio rector de una política una vez que se afirma como “derecho”, en un momento en que está en juego el “horizonte de época” que dio sentido y oportunidad a su enunciación, constituye un desafío propio de esta hora. Se trata, precisamente, de reafirmar el carácter inconcluso de aquel proceso de cambios, no a partir de la fácil constatación de la medida de lo no logrado, sino a partir de la voluntad de asegurar su continuidad. Continuidad que, sin dudas, deberá proyectarse como horizonte y apuesta colectiva, para nutrir una resistencia que aspire a preservar, recreándola, la potencia transformadora de la aspiración igualitaria.

---

## Introducción

---

*Damián Del Valle // Universidad Nacional de las Artes // IEC-CONADU*

*Federico Montero // Universidad de Buenos Aires*

De la mano de los procesos de cambio que emergieron tras la hegemonía neoliberal en América Latina, se produjeron —en los últimos quince años— nuevas condiciones políticas para la definición de políticas públicas universitarias, que buscaron disputar e intentar redefinir la lógica de expansión de los sistemas universitarios. Es decir, disputarle al mercado, aunque sea parcialmente, esa expansión, buscando la democratización de la producción de conocimiento. La concepción de este libro y la escritura de los artículos que lo componen se produjeron en ese contexto político y social y dentro de ese horizonte de época, que es el de la universidad como derecho. En este sentido, esta introducción busca proponer una necesaria perspectiva política y conceptual. En la primera parte, se atiende a los cambios en la coyuntura regional, que caracterizamos como “punto de inflexión” (Montero y Collizolli, 2016), y al conjunto de apuestas, desafíos y complejidades que esa situación comporta para el abordaje de la cuestión universitaria regional desde la perspectiva de los derechos. Si la región atraviesa desde 2013, un “punto de inflexión”, tiempo de definiciones respecto del sentido dominante que tendrán los próximos tiempos, esta definición implicará también el sentido de las transformaciones del sistema universitario. En la segunda parte se intenta precisar el sentido, alcance y naturaleza del derecho a la universidad.

## Derecho a la universidad y disputa de horizonte de época

La crisis económica y política en Venezuela, la victoria de Mauricio Macri en Argentina, la ilegal destitución de Dilma Rousseff en Brasil, así como la derrota en Bolivia del intento de reforma constitucional que habilitaría un nuevo mandato de Evo Morales, son presentados como evidencias de un fin del ciclo de avance popular. Más allá de los debates que esta caracterización ha abierto, parece claro que el escenario regional aparece signado por la impugnación creciente a la etapa de avance popular que se abrió con los albores del siglo XXI.

Los contornos del punto de inflexión se extienden más allá de las coyunturas electorales e implican una reconfiguración general de la correlación de fuerzas en todos los planos: desde el traslado de la crisis internacional a los países emergentes, el avance global de instrumentos de expansión del libre comercio -TPP, TISA, etc.- y, por supuesto, el resonante avance de fuerzas de derecha en países clave de la región, donde han logrado articular la aparición de nuevas demandas en el seno del campo popular para promover una agenda de cambios “neoconservadora”.<sup>1</sup> La disputa política pasa por el acceso al gobierno, entonces, pero al mismo tiempo lo trasciende, se trata de una disputa hegemónica, un estado general de disputa, incluso al interior del propio Estado, que lejos de ser un corpus monolítico se presenta también como relación, como campo de lucha (Linera, Prada, Tapia y Camacho, 2010).

En ese estado general de disputa, la dimensión cultural es determinante y ello tiene cruciales implicancias para el análisis de la universidad. En la región y en el mundo, la universidad se expande. Por una parte, cada vez hay más estudiantes, más graduados y más docentes e investigadores. Asimismo, cada vez hay más instituciones universitarias y de educación superior (ES), que agregan modalidades y funciones novedosas, tanto en las actividades propias del sistema como en las distintas articulaciones que van construyendo con las

<sup>1</sup> La primera victoria presidencial de Macri en Argentina ha contribuido a disipar las dudas respecto de la orientación que asumiría un eventual gobierno de la llamada “nueva derecha”. Contra los que auguraban la existencia de una derecha renovada con una mirada social, democrática y posneoliberal, que llegaría para sostener las principales conquistas, el acceso de Mauricio Macri a la presidencia de la República Argentina, de la mano de un dispositivo político nuevo conformado por el PRO en alianza al anclaje territorial de un partido centenario como la UCR, supuso una transformación sustantiva en casi todos los aspectos de la política: desde la regulación económica, a la política cultural, pasando por la inserción internacional del país, se asiste a una verdadera restauración de los lineamientos propios de la etapa neoliberal, con aumento de la represión social e incipiente criminalización de la protesta social (Montero y Collizzolli, op.cit).

cambiantes demandas del mercado de trabajo, como en las articulaciones a distinto nivel con las políticas de estado.

Para complejizar aun más el escenario, las instituciones universitarias y de educación superior, en general, se subieron tempranamente al tren de la llamada globalización, de la mano de la centralidad que tiene la producción de conocimiento en la vasta reconversión productiva que atraviesa el capitalismo desde mediados de los años 70. Así, los espacios globales y regionales son cada vez más determinantes en la forma en que se configura la dinámica del sistema universitario, y la inserción de las instituciones que lo componen. Todo ello ha resultado en que el concepto mismo de lo que denominamos “universidad” hoy no es unívoco y responde a una realidad profundamente heterogénea y diversa.

Como contrapartida a esta heterogeneidad, aparece un patrón común: lo que se expande, en el mundo y en la región, desde fines de los 60 y comienzos de los 70, es el mercado de la educación superior, de la mano de definiciones políticas de los estados, que al fijar posición frente a esta dinámica global de expansión, ayudan a orientar las formas en que la misma se configura en cada escenario nacional y regional. Tras una breve etapa estado céntrica, tanto en su faceta nacional-popular como en la desarrollista, fueron el régimen de valorización financiera y las políticas neoliberales las que dieron forma y sustento a la expansión del mercado de la educación superior en la región.

Lo que está en juego es lo que García Linera (2012) denominó “horizonte de época”: el conjunto de representaciones, horizontes y expectativas dominantes en un tiempo histórico en cuyo interior emergen las luchas, las diferencias, las tensiones y las contradicciones. Como parte del horizonte de sentido instaurado por la recuperación de la idea de igualdad a través de la expansión y reconocimiento de derechos, el derecho a la educación superior y el derecho a la universidad son la actualidad seriamente cuestionados ante la conjunción de una serie de fenómenos globales, regionales y nacionales.

La propia pretensión de la existencia de tal derecho implica una afirmación temeraria que cuestiona el sentido general de la expansión de la educación superior en los últimos treinta años y el propio ADN de las universidades de nuestros países, incluso de aquellos donde el sistema público sigue siendo dominante.

Este aspecto no es un señalamiento menor, puesto que si bien el modelo y la lógica del sistema universitario se configuran en una interacción entre Estado, Sociedad y Universidad, las universidades son instituciones complejas que poseen una inercia muy grande y la expresión de los procesos políticos y sociales en ellas está lejos de ser directa y lineal. Por una parte, la universidad como institución fue creada antes de que se cree el estado nación en Europa. Y lo mismo sucede en la región: las universidades preexisten a la configuración de los estados nacionales, algunas de ellas, como la Universidad de Córdoba, preexisten al Virreinato del Río de la Plata. Un análisis de la coyuntura política y su relación con el debate sobre el rumbo de las universidades en la región no puede prescindir de esta dimensión inercial, que las hace difíciles de transformar.

Pero a la vez, como contrapartida, las universidades son un espacio donde, en ciertas coyunturas, la politización es rápida y precede incluso a los ciclos que luego se extienden al conjunto de la sociedad. El mismo ejemplo de la Reforma del 18 es ilustrativo sobre la extensión de una dinámica local al conjunto del sistema en la Argentina y en la región, que configuró el reformismo como corriente doctrinaria que inspiraría a movimientos político sociales como el APRA en Perú y tantos otros.

La consideración sobre el futuro del derecho a la universidad como horizonte de época dentro de la misma universidad debe atender, además de a las determinaciones de la coyuntura global, regional y nacional, a esta doble dinámica: la inercia ante los cambios estructurales y la rápida politización por el componente juvenil que participa en la vida universitaria. En este sentido, el ejemplo del movimiento de “los pingüinos” en Chile, que configuró un movimiento social en relación con la necesidad de una reforma del sistema universitario instaurado por el pinochetismo es también relevante.

Esto significa que el imaginario del derecho a la universidad se configura en las universidades de la región y, sobre todo, en las universidades más tradicionales sobre una singular superposición de capas geológicas de procesos políticos que van cristalizando en lógicas y prácticas con distinto grado de institucionalización. Sobre su ADN original se produjeron la gran mutación de la corriente reformista; los debates de los procesos nacionales populares y desarrollistas de los 50 y 60; las corrientes de liberación nacional de los 70; pero también se imprimió un neoliberalismo iniciado —en muchos casos— de manera violenta por las dictaduras.

En ese complejo escenario, con características particulares de cada caso, se configura también, de la mano de las reformas democrático-populares de los últimos quince años, un nuevo sujeto universitario, cuya inscripción en el derecho a la educación como horizonte de época está vinculada con la reproducción de sus propias condiciones materiales de existencia y supervivencia. De allí la proyección política de las reivindicaciones gremiales en esta etapa, también en la universidad.

Al ejemplo del movimiento de los pingüinos en Chile podemos sumar la gigantesca movilización en Argentina a los pocos meses de asunción del gobierno de Macri en defensa, justamente, del derecho a la universidad, como parte del conflicto docente de este sector. Dicho conflicto reveló otro aspecto no menor de la dimensión político cultural que está en juego en la región y que abre un aspecto más al debate sobre la democratización de la producción de conocimiento: el rol del derecho a la universidad como horizonte de sentido en la formación de lo que en términos gramscianos se denomina intelectuales orgánicos. En efecto, los estudios sobre la composición de los cuadros del núcleo del bloque social y político que hoy en día gobierna la Argentina (CIFRA 2016), indican que la abrumadora mayoría proviene de sectores de dirección política o técnico-política de las grandes empresas transnacionales con sede en el país. Por añadidura, se trata de cuadros cuya formación de posgrado —determinante en la orientación de las trayectorias académicas, laborales y culturales— se produjo en gran proporción fuera de las universidades públicas. Fueron formados en universidades privadas, en las empresas, o en una combinación de ambas, cuando no en el extranjero,<sup>2</sup> como corolario de un proceso de alcance regional, que es la génesis del subsistema universitario privado en el que se forman las clases dominantes en la región. En la Argentina, ese proceso comenzó en 1955 con el golpe de estado al primer gobierno peronista, se prolongó en el llamado debate sobre la educación “Laica o Libre” y se consolidó con la dictadura del ‘76 y la implementación del modelo neoliberal.

Esta situación tiene importantes consecuencias para la disputa en torno al derecho a la universidad: la oligarquía local, en la Argentina, ha dejado de tener en la universidad pública el lugar donde forma sus cuadros y ha dejado

<sup>2</sup> De 104 funcionarios nacionales analizados el 60% hizo su carrera de grado en una universidad nacional -45% en la UBA-, y el resto en universidades privadas locales 15% -en la UCA-, el 48% obtuvo su título de posgrado en el exterior -Estados Unidos, principalmente- y el 33% hizo posgrado en una universidad privada.

de disputar la orientación general de la producción de conocimiento en la universidad pública como un aspecto estratégico para su proyecto. En otros términos, como resultado de un proceso que inició en 1955, la universidad pública no es “orgánica” al proyecto de la oligarquía argentina. Las políticas de ajuste sobre la universidad encaradas por el actual gobierno de Argentina aparecen así, no solamente como una necesidad fiscal desde la perspectiva económica ortodoxa o como la aplicación en la universidad de los principios neoliberales generales. Si bien la privatización como tal parece lejana, ante todo por la fuerte legitimidad que conserva la universidad pública en importantes sectores de la clase media que hoy son el sostén del gobierno, el rol de la universidad pública en el marco de ese proyecto no es compatible con el horizonte del derecho. En el mejor de los casos, el sostenimiento del sistema público parece más una especie de política de contención de un sector de la clase media, que puede ser administrado en forma gratuita o con pequeñas dosis de arancelamiento según las necesidades y presiones que puedan tener un sector u otro y sobre todo de acuerdo a las resistencias del propio campo universitario.

Esta vacancia de proyecto estratégico para la universidad en el horizonte de sentido de las oligarquías locales no hace más que reafirmar que si la universidad pública y el derecho a la misma tienen un destino histórico, es de la mano de la reconstrucción de un proyecto democrático-popular.

En suma, aún en sus importantes diferencias, el movimiento de los pingüinos en Chile y el movimiento universitario de protesta contra el ajuste del gobierno de Macri en Argentina configuran ejemplos claros del sujeto del derecho a la universidad. Como contrapartida, en ambos casos, su suerte está atada a las correlaciones de fuerzas generales. En el caso de Argentina, las condiciones materiales de existencia de este nuevo sujeto universitario lo ligan a la existencia del bloque social y político que sustentó el conjunto de políticas de ampliación de la universidad y el sistema científico-tecnológico asociado a ella. El derecho a la universidad se sostiene en vastos sectores sociales a partir del imaginario de las nuevas generaciones de estudiantes, de los docentes que vieron mejoradas sus condiciones de trabajo y posibilidades de desarrollo académico- profesional y en los nuevos becarios e investigadores de sistema científico-tecnológico que construyeron su identidad a la luz de este proceso de expansión de la universidad.

## Sentido y alcance del derecho a la universidad

Dicho lo anterior sobre las condiciones políticas de la disputa sobre el derecho a la universidad en el marco del punto de inflexión en la región, queda también la necesidad de establecer algunas de las ideas-fuerza respecto del sentido y alcance de este derecho ¿A qué nos referimos con el derecho a la universidad? Este es un punto necesario de partida que, bajo el riesgo de no lograr considerar todas sus aristas y potencialidades, requiere un esfuerzo introductorio que oriente la lectura de conjunto de este libro.

Como todo riesgo comporta a su vez un desafío, que no precisa sólo de ser superado teóricamente o a través del análisis sino también, y fundamentalmente, a partir de las prácticas políticas de los actores universitarios y de su capacidad de incidir en la agenda de políticas públicas y en las propias lógicas o dinámicas de las instituciones universitarias. Dicho de otro modo, los intentos por caracterizar y conceptualizar el derecho a la universidad y hacerlo desde una perspectiva regional que permita auscultar las singularidades que comporta cada uno de nuestros países en relación con las posibilidades de su concreción real, tiene como principal y ambicioso objetivo contribuir a la convergencia de un proyecto común de universidad latinoamericana y caribeño. Este proyecto común no implica pensar en un modelo institucional único, sino también, desarrollar una visión compartida de Universidad, como una institución que a la vez que debe garantizar el acceso y el egreso de todos y todas en instituciones de igual calidad, debe también contribuir, a partir de la generación de conocimientos y su vinculación social, a un modelo de desarrollo endógeno, sustentable y con inclusión social que permita reducir las fuertes brechas de desigualdad que caracterizan a nuestras sociedades y que son la principal causa que imposibilita la plena garantía del derecho fundamental que nos ocupa en este libro.

De alguna manera, afrontar estos desafíos implica dar cuenta de que la universidad asiste desde los 80 a lo que García Guadilla (2013) califica como un “tiempo de crisis”: crisis de financiamiento, crisis de la calidad, crisis de la idea misma de universidad.<sup>3</sup> Estas crisis fueron la antesala y justificación

<sup>3</sup> Para Sousa Santos (2005) la universidad contemporánea también encuentra asediada por tres crisis. Crisis de hegemonía, en el sentido que ya no tiene el monopolio de la producción de conocimiento; de legitimidad, en tanto se la percibe y la mayoría de las veces se la vive como una institución de elite, que veda el acceso a los más desfavorecidos; e institucional, a causa de dificultades para preservar su autonomía ante la presión de las demandas del mercado y a la tendencia a visualizarlas como a empresas (Sousa, 2004).

de un complejo procesos de reformas y de cambios en la ES en la región que promovieron una salida a la crisis por la vía del mercado. Así, entre los efectos de las crisis y sus soluciones podemos destacar lo que Jorge Landinelli (2008) denomina “refuncionalización pragmática”. Desde esta mirada, los problemas centrales de la universidad habrían dejado de ser “los de talante universalista vinculados a la democratización del acceso al conocimiento, la búsqueda de la excelencia académica y la pertinencia social” para centrarse en los de “exclusiva valorización utilitarista de los procesos educativos y de las titulaciones como instrumento para la persecución del éxito individual”. Así, se modifica el criterio de relevancia y pertinencia que da sentido a la institución universitaria y se enfatiza una idea de universidad concentrada en la transmisión de habilidades consideradas prácticas y útiles en relación con lo supuestamente necesario para el desempeño profesional, a la vez que “se la inhibe como centro de innovación intelectual, cultural, artística y de creación de conocimiento, reduciéndola a su función de enseñanza” (Landinelli, 2008).

Es por ello que para Sousa Santos, ante las crisis de la universidad, uno de los desafíos centrales consiste en lograr y sostener consensuadamente una “idea de universidad”, que en los últimos treinta años fue crecientemente definida por el mercado antes que por los propios universitarios. Este proceso tuvo un impacto negativo muy importante sobre los alcances de la democratización de la universidad. Todo lo cual resultó en una mutación a nivel sistémico, donde los sistemas universitarios avanzaron en crecientes niveles de diversificación y heterogeneidad que introdujeron nuevas formas de desigualdades en distintos planos: entre los subsistemas que fueron consolidándose a través de la tríada público-privado, nacional-privado e internacional; entre las distintas instituciones dentro de estos subsistemas e incluso al interior de cada institución a partir de los “engaches” y “desenganches” de estas nuevas dinámicas sistémicas a nivel unidad académica, instituto, centro de estudios o cátedra.

Existe una tendencia global a la expansión del sistema universitario desde la lógica de una creciente diferenciación inducida por la lógica mercantil. El conjunto heterogéneo de instituciones, trayectorias, prácticas y dinámicas resultantes fue designado como “universidad”, en lo que autores como Rama (op. cit) caracterizaron como una “tercera reforma universitaria”, en la que la regulación está orientada por un conjunto de herramientas de evaluación

que buscan operacionalizar el valor “calidad”, verdadero significante maestro y dominante cultural de sistema emergente. Lo “común” de la universidad pasa a ser la lógica de estratificación que resulta de esta dinámica: rankings, mecanismos de evaluación e incentivos institucionales y académicos que orientan las prácticas y trayectorias sin asumir todas sus funciones y seleccionando solo las que le aseguran fuentes de lucro o resultados cuantificables en términos de “calidad” (Sousa Santos, 2005).

Ante este escenario, un proyecto común de universidad se sintetiza en la idea de la universidad como derecho y se sostiene en la defensa de un tipo de universidad cuyas características fundamentales pueden delinearse como: integral (que no renuncie a ninguna de sus principales funciones de docencia, vinculación/extensión e investigación/transferencia); integrada (a nivel nacional, a partir de una desconcentración y regionalización de instituciones integradas en un sistema único de igual calidad y prestigio frente a las dinámicas de la fragmentación y segmentación; y a nivel internacional, integradas en redes horizontales y solidarias para resolver los principales desafíos regionales y que permita enfrentar regionalmente las dinámicas de la globalización); e integradora (que sea una institución que integre a todos los sectores sociales y culturales a través de políticas de inclusión, que tiendan a la equidad, la justicia social y la igualdad de resultados).

Con todo, la consideración de la universidad como un derecho debe ser comprendida como parte de la historia que se inicia con la consagración de la educación como un derecho humano y universal en la Declaración de 1948. A partir de allí podemos reconocer al menos tres órdenes en los que dicha concepción opera sobre los ordenamientos jurídicos y políticos de nuestras sociedades.

En un primer orden de tipo filosófico político, los derechos humanos son considerados como “derechos naturales” y valores ético políticos que orientan la organización de las relaciones humanas independientemente de su incorporación en algún entramado normativo. En un segundo orden, los derechos humanos operan como una categoría jurídica del derecho público internacional y en razón de ello la educación en general, en un primer momento, y la educación superior, muy posteriormente, lograron su consagración como derecho humano en diversos acuerdos y declaraciones internacionales. Como observa Pablo Gentili, la inclusión de cualquier derecho en un tratado o declaración internacional de este tipo:

...expande significativamente las aspiraciones y demandas por la garantía de este derecho y, al mismo tiempo, abre dos campos de disputa fundamental: el de la lucha por su implementación efectiva y el de la lucha por su reconocimiento como principio ético, como valor y sentido fundamental para organizar la vida y las relaciones humanas en una sociedad (Gentili, 2011).

Finalmente, en un tercer nivel, los derechos humanos son considerados derechos fundamentales que se consagran constitucionalmente en los ordenamientos jurídicos nacionales. Así, la educación adquiere estatuto jurídico constitucional que obliga al estado a garantizar su ejercicio efectivo en tanto derecho ciudadano. Los estados, al reconocer estos derechos a nivel constitucional de una nación, se comprometen a desarrollar normas y políticas públicas para hacerlos efectivos y garantizarlos.<sup>4</sup>

En el plano internacional global, la educación superior como un derecho humano encuentra su punto de consenso más importante en la Conferencia Mundial de la Educación Superior realizada en París en 1998, la cual comienza retomando el artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos.<sup>5</sup> Sin embargo, la formulación más clara y contundente se logra en el plano regional durante la celebración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en Cartagena de Indias en 2008. Allí, representantes de los gobiernos de la región, universidades, asociaciones, sindicatos y estudiantes junto a 3500 integrantes de la comunidad académica llegaron a un consenso estratégico, plasmado en la Declaración final de Cartagena de Indias que inicia sosteniendo que “la educación es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región” y que “el carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas”.

<sup>4</sup> Un sustrato común a la idea de Derechos humanos en los tres órdenes señalados es el reconocimiento de que hay bienes básicos que hacen a la dignidad humana sin los cuales no se puede garantizar una ciudadanía plena en una sociedad democrática. Por otra parte, por tratarse de bienes que son precondiciones de la ciudadanía democrática no están sujetos a la negociación política o al principio de mayoría, son un “coto vedado”. Finalmente son derechos en los que la condición económica, cultural o social no pueden significar un límite a su ejercicio, como tampoco pueden ser vendidos o transferidos de unos a otros. En este sentido son “incondicionados”, “inalienables” y “universales”.

<sup>5</sup> El acceso a la educación superior ha de ser igual para todos, en función de los méritos respectivos. Por consiguiente, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en discapacidades físicas.

En este sentido, la declaración del 2008 realiza un importante avance al señalar una estrategia que apunta a hacer efectivo este consenso: el abordaje regional y una perspectiva de la universidad que pone el eje en la integración regional y la cooperación horizontal y solidaria entre las universidades para lograr solucionar los principales problemas de nuestras sociedades y afrontar los desafíos de la globalización y la sociedad del conocimiento, propugnando una integración al mundo de manera no subordinada ni periférica. Así, se plasmó en la misma un plan de acción que planteó la creación de un espacio regional de ES: ENLACES.

Superando los marcos de referencia de las políticas neoliberales, los diferentes países de la región llevaron adelante diferentes tipos de políticas públicas consecuentes con la consideración de la ES como un bien público y un derecho. En Brasil, donde la creación de nuevas universidades se combina con políticas de afirmación positiva a través de cuotas en el ingreso y becas en el sector privado para ampliar las plazas de la educación universitaria; en Uruguay, a través de una estrategia de descentralización de la Universidad de la República hacia la generación de polos de desarrollo universitario; en Venezuela y Ecuador donde la ampliación del acceso supuso la creación de nuevos tipos de instituciones a través de modelos innovadores que, sin modificar las universidades tradicionales, amplían las oportunidades de acceso al nivel superior. En Argentina, las políticas de democratización e inclusión educativa combinaron la creación de nuevas universidades con diferentes programas de becas impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación a partir de 2008. Nos referimos al Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), al Programa de Becas del Bicentenario (PNBB) y al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR); este último incluyó los estudiantes de la educación superior no universitaria. Asimismo, por el lado de las instituciones también se observa una mayor preocupación por la retención y graduación de estudiantes que se manifiesta en la creación de dispositivos de inclusión como tutorías, guarderías e inserción laboral.

Finalmente, podemos sostener que la consagración de la educación superior como un derecho en el plano internacional, regional y local enmarca las discusiones de larga data por la democratización universitaria y las más recientes respecto de las políticas de inclusión a la universidad.

La ampliación de las bases sociales de la universidad en este sentido ha sido

abordada desde diversas perspectivas y conceptos que cuestionan la visión meritocrática del derecho entendido como igualdad de oportunidades que se sostiene en la CMES98. Siguiendo a Dubet (2011), la igualdad de oportunidades que ofrece la posibilidad a todos de ocupar las mejores posiciones en función de su mérito, no busca reducir las desigualdades sino las discriminaciones. En este sentido, Adriana Chiroleu retoma el planteo de García Huidobro según el cual existen otras concepciones de la igualdad de oportunidades: la de "tratamiento", según la cual el criterio de distribución del bien educativo es la universalidad de la ciudadanía que implica que todos sean tratados de la misma manera y la "compensatoria", según la cual el criterio de distribución está centrado en la búsqueda del logro de la Igualdad de resultados. Así, para esta autora:

...el reclamo por igualdad de tratamiento y de resultados en las instituciones educativas es pues, una exigencia democrática de segunda generación; se pasa así de un estadio de universalidad e igualdad de la oferta educativa a la exigencia de igualdad de resultados (...) lo que conduce inevitablemente, a la desigualdad de tratamientos (compensación) y a la exigencia de integración de todos en la misma institución (Chiroleu, 2006).

En suma, el acceso igualitario, el reconocimiento de las minorías, la igualdad de resultados, etcétera, son perspectivas que reconocen y buscan hacer efectiva alguna dimensión del derecho a la universidad. Sin embargo, el abordaje de la universidad como derecho, como saludablemente nos recuerda la tradición republicana, parte de reconocer no sólo el derecho ciudadano e individual, sino el alcance que la universidad tiene en tanto bien público social que no sólo afecta a aquellos que los efectivizan realizando un tránsito más largo o más corto, mas definitivo o menos definitivo por las aulas universitarias. Más aún, una perspectiva democrático-popular y republicana en el sentido fuerte, implica que el derecho colectivo garantizado por el estado antecede necesariamente en términos ontológicos, políticos, y jurídicos la exigibilidad de cualquier derecho individual. Desde una perspectiva social, se reconoce que esta es una institución necesaria tanto para la producción de conocimiento acorde a las necesidades de las sociedades en que se sitúa como para producir un verdadero desarrollo humano sostenible en el tiempo.

De este modo, las dinámicas de reconocimiento de la desigualdad que fundamentan las políticas de inclusión en tanto políticas compensatorias

o de acción afirmativa o discriminación positiva, quedan presas de una compleja contradicción, pues si bien reconocen o presuponen una concepción de reconocimiento universal, como observa Fraser (2001) "la práctica de la redistribución afirmativa tiende a iniciar una segunda dinámica estigmatizante de reconocimiento, que contradice su comprometimiento oficial con el universalismo". Corremos el riesgo así, de reducir esta tensión a una interpretación de las políticas de inclusión en la que se naturalice la persistencia de las desigualdades sociales, sin poner en discusión las condiciones estructurales de orden económico que las generan. Es aquí donde la "la universidad necesaria" (como planteaba Darcy Ribeiro), como parte de un derecho social debe orientar su dinámica institucional y la integralidad de sus funciones hacia la resolución de las grandes problemas nacionales y regionales, pero también los grandes problemas globales desde una mirada autónoma, "situada" y no periférica.

Concluyendo, si la ampliación del acceso es un derecho de primera generación y la preocupación por la igualdad de tratamiento y de resultados es un derecho de segunda generación (Chiroleu, 2006); la consideración de la universidad como derecho, desde nuestra perspectiva, implica la efectivización de un derecho de tercera generación, que implica no solo la garantía del derecho ciudadano de ingresar y egresar en universidades de igual calidad para todos, sino también de que la universidad opere efectivamente sobre la reducción de las desigualdades sociales y en función de modelos de desarrollo con inclusión social. En este sentido, consideramos que no es factible una transformación de la universidad si a su vez esta no opera sobre una transformación de la sociedad.

## Conclusiones

En relación con lo planteado hasta aquí, consideramos necesario abarcar la problemática que nos ocupa en tres dimensiones: una dimensión internacional con una perspectiva regional; una nacional, con foco en las políticas públicas, y una institucional-local, con foco en las políticas y dispositivos institucionales. En el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento, las políticas de regionalización y las redes universitarias, de tipo solidario y cooperativo, son un aspecto central del proceso de democratización del conocimiento y del acceso y egreso de la universidad. El derecho a la universidad desde una perspectiva regional implica reconocer que los beneficios de la producción

del conocimiento deben llegar a todos a partir de resolver los problemas fundamentales de nuestras sociedades y producir desarrollo humano sustentable; y que el acceso y el egreso en una universidad de calidad, pública y gratuita es la condición para mejorar los niveles de desigualdad social de nuestros países. Pero esto debe ser llevado a la práctica a partir de políticas nacionales específicas y a su vez las instituciones deben reconocer que este cambio de paradigma las convoca a producir profundos y necesarios cambios institucionales. La universidad actual condensa los contornos de una nueva, urgente y necesaria reforma, la reforma de la universidad como derecho, que debe animar tanto a los investigadores como a los actores políticos universitarios a la reflexión, discusión y a las propuestas para su realización como derecho humano y universal en los distintos ordenes y niveles.

Este libro espera ser un modesto aporte en este sentido, presenta diversos aspectos de la cuestión universitaria en las tres dimensiones planteadas y aborda tanto los debates teóricos como los avances y los desafíos a que nos enfrentamos para lograr una sustantiva democratización universitaria.

## Referencias

CIFRA (2016). "La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos" [en línea]. Consultado el 21 de julio de 2016 en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>

De Sousa Santos, Boaventura (2005). *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Miño y Davila.

Fraser, Nancy (2001). "Da redistribuição ao reconhecimento. Dilemas da justiça na era pós-socialista". En Souza, Jesse (org), *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília

García Guadilla, Carmen. (2013). "Universidad, desarrollo y cooperación en la perspectiva de América Latina". *Universia*, 6 (9).

Gentili, Pablo (2011). *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Landinelli, Jorge (2008). "Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe". En IESALC-UNESCO (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.

Linares, Álvaro García (2012). *Las tensiones creativas de la revolución*. La Paz: La Razón.

Montero, Federico; Collizzolli, Fernando (2016). "Las nuevas condiciones políticas en América Latina: los procesos de cambio ante un punto de inflexión". *Revista Política Latinoamericana* (2).

Rama, Claudio (2000). "La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización". IESALC, *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe*, vol. 2005, p. 11-18.

---

## Primera parte

# Integración regional e internacionalización universitaria

---

# Capítulo 1

## Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región

---

*Damián Del Valle // IEC-CONADU y Universidad Nacional de las Artes  
Claudio Suasnábar // Universidad Nacional de La Plata  
Federico Montero // Universidad de Buenos Aires*

### Introducción

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la cuestión universitaria en la región, centrándonos en la importancia que adquiere, particularmente durante el último decenio, la problematización de la educación superior (ES) como un bien público y su creciente revalorización como un derecho universal que debe ser garantizado por el Estado. Para este objetivo partimos de considerar que en sociedades cada vez más interdependientes y expuestas a los ritmos y necesidades de la globalización, la discusión acerca de la democratización universitaria<sup>1</sup> debe articularse necesariamente con las discusiones acerca de la vinculación entre integración regional e internacionalización de la universidad, ya que estos procesos se condicionan mutuamente.

Vista desde una perspectiva transversal, la democratización de la

---

<sup>1</sup> Para una profundización de los alcances conceptuales y políticas de democratización universitaria ver el capítulo 7 de Adriana Chiroleu en este libro.

universidad en América Latina y el Caribe nos permite dar cuenta de los cambios operados en los sistemas de educación superior, a la vez que nos posibilita centrar el análisis en la coyuntura actual, en la cual las problemáticas de la inclusión y la equidad definen nuevos y complejos contornos para su abordaje.

Desde la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918 la democratización, como señala Chiroleu en este mismo libro, sufrió un movimiento pendular de ampliación-contracción de acuerdo a los diferentes tipos de gobiernos y regímenes políticos que se sucedieron en cada uno de los países y periodos históricos. De esta manera, el derrotero de la educación considerada como un bien público y como un derecho es tributario en gran medida de los vaivenes de la democratización universitaria en la región, sus vicisitudes y sus logros, así como de los desafíos a los que actualmente se enfrenta.

Por otra parte, los procesos de integración regional otorgan un marco contextual político y conceptual que da sentido a las diferentes políticas públicas tendientes a la inclusión y el acceso de sectores sociales históricamente relegados de este nivel educativo. Paralelamente, las políticas institucionales y estatales que colocan el foco cada vez más centralmente en la necesidad de internacionalización de la universidad deben ser escrutadas a partir del debate acerca del sentido mercantil o solidario que anima dichas políticas.

En este capítulo buscaremos establecer algunos ejes que consideramos centrales para el abordaje de la educación superior como un derecho en la región y que son profundizados en esta compilación.

## La educación superior en la agenda política de los gobiernos de la región

A partir de de la última mitad del siglo XX, la educación superior y universitaria comenzó a ocupar un espacio cada vez más importante en las agendas políticas de los gobiernos de la región. Al menos dos factores confluyeron para otorgarle centralidad: por un lado, la creciente complejidad que adquirieron los sistemas de educación superior como resultado de la fuerte expansión y masificación de la matrícula a partir de los años sesenta, que modificó paulatinamente la relación entre gobierno y universidad (Cox,

1993). Ya en la década de los ochenta se configuró en cada país un campo específico de formulación de políticas públicas para el sector, con una agenda de cuestiones a atender y con organismos especializados en los ministerios de educación nacionales y ámbitos de coordinación del sistema. Sobre esta base, durante la década de los noventa, los organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID cobraron un importante rol en la determinación de las políticas de reformas en la mayoría de los países de América Latina, y definieron temas y acciones prioritarias que lograron modificar definitivamente el patrón de desarrollo histórico de las universidades latinoamericanas.

En esos años se pasó de la antigua relación de confianza entre un “Estado benevolente” (Bruner, 1990) y una universidad más o menos estable y elitista a una nueva relación de “mando a distancia”, basada en la evaluación, la acreditación de carreras y la asignación financiera enlazada a indicadores de desempeño (Krotsch, 1997). De esta manera, temas tales como el financiamiento, la evaluación de la calidad y más recientemente la equidad y la inclusión, comenzaron a ocupar un lugar importante en la agenda de la educación superior.

Como observa Landinelli (2008), “en la última fase del siglo pasado el grueso de los países latinoamericanos y caribeños conocieron la hechura de un abanico de decisiones políticas y acciones de reforma de la educación superior coincidentes con la actitud liberalizadora de los gobiernos” y se esgrimieron argumentos que enfatizaron las propuestas dirigidas a la reducción del andamiaje operativo del Estado y al ajuste del gasto público, justificadas en la hipertrofia burocrática y corporativa endémica de las universidades y su alto costo transferido hacia la totalidad de los contribuyentes como una carga innecesaria (Landinelli, 2008).

De esta manera, se lograron justificar cursos de acción gubernamentales que implicaron la reducción del gasto público y, como consecuencia necesaria, la apertura de la educación a la operación empresarial privada, a la elección del usuario y a posicionar al mercado como principal regulador del sector educativo, convirtiendo a la universidad en un bien que, siendo público, no tiene que estar asegurado por el Estado (Santos, 2005).<sup>2</sup>

Este proceso acompañó al conjunto de objetivos tendientes a la

<sup>2</sup> Durante los años noventa, como parte del andamiaje conceptual que acompañó el plan de reformas neoliberales, cobró fuerza el concepto de “público no-estatal”, para referir a servicios esenciales que siendo públicos no necesariamente tienen que ser financiados por el Estado.

reducción del Estado en el marco del plan de reformas neoliberales que trajo como consecuencia necesaria la reducción de la provisión de una gran cantidad de bienes públicos (salud, seguridad social, cultura) que pasaron a ser regulados como bienes privados intercambiables en el mercado. Con todo, durante estos años la universidad se convirtió en un servicio al que se empezó a tener acceso no por la vía de la ciudadanía sino por la del consumo<sup>3</sup>, y se expandió el sector privado en detrimento del sistema público. Es por ello que para Sousa Santos la desinversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad deben leerse como “dos caras de la misma moneda”, en la medida que “la desinversión potencia y estimula la salida mercantil como la única posible para la atención a una demanda creciente con presupuestos decrecientes” (Santos, 2005).

De este modo, durante el siglo XX en América Latina se pasó de una realidad caracterizada por el predominio de instituciones públicas con un alto grado de autonomía y financiadas exclusivamente por el Estado para la formación de las elites nacionales a un escenario donde la masificación de la demanda de estudios superiores fue canalizada tendencialmente a través de instituciones privadas, en un contexto de sistemas públicos crecientemente desfinanciados.<sup>4</sup>

En la actualidad asistimos a un proceso de profundización de la mercantilización educativa, en una nueva fase cuya característica principal es la transnacionalización<sup>5</sup> de la educación. Junto con una mayor presión

<sup>3</sup> Esta mercantilización de los bienes básicos cuyo acceso se logra por la disponibilidad de recursos materiales individuales fue conceptualizada por Maristella Svampa como “ciudadanía patrimonial” (Svampa, 2005). Con respecto al bien público universitario, Sousa Santos sostiene que “la eliminación de la gratuidad de la educación universitaria y la sustitución de becas de estudio por prestamos fueron los instrumentos de la transformación de los estudiantes de ciudadanos a consumidores” (Santos, 2005).

<sup>4</sup> Según datos de García Guadilla (2006), las instituciones de educación superior (IES) en América Latina y el Caribe pasaron de 5.438 en 1995 (53,7% privadas) a 7.514 en el 2002 (69,2% de ellas privadas). La cobertura de la Educación Superior privada paso del 16% en 1960 al 46% en 2002, según datos proporcionados por Rama (2006). La matrícula en las IES pasó de 7.405.257 estudiantes en 1995 (38,1% en IES privadas) a 12.186.260 en el 2002 (47,5% privada). En cuanto a las universidades, para 1950 existían 75 instituciones en América Latina y el Caribe, casi en su totalidad públicas, en 1995 este número creció a 812 de las cuales el 60% eran privadas y ya para el año 2002 de las 1213 universidades 69,2% correspondían al sector privado. Los países con mayor proporción de matrícula privada son Brasil, Colombia y Chile con valores superiores al 70%, mientras que Argentina, Venezuela y Uruguay presentan datos exactamente inversos y Cuba, la totalidad de su matrícula en el sistema público.

<sup>5</sup> La Global Alliance for Transnational Education (GATE) define transnacionalización como “cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/o los materiales educativos” (GATE, 1998). La educación superior de carácter transnacional hoy se presenta de diversos modos: a) educación virtual; b) educación a distancia apoyada localmente, con programas y materiales de la institución

por el acceso a la educación y su consecuente ampliación de la cobertura en las instituciones tradicionales públicas y mayormente en las privadas, se producen y expanden nuevas formas de educación superior, posibilitadas por las nuevas tecnologías de la información (como la educación virtual) y nuevos tipos de institucionalidad (como los acuerdos de franquicia de programas de educación superior de empresas de carácter transnacional o multinacional).

Los sistemas ya no se caracterizan solo por el binomio público-privado que primó a partir de la década del sesenta, sino que otorgan un espacio creciente para los nuevos actores transnacionales de la educación configurando sistemas tripartitos de carácter público-privado nacionales y privado transnacional.

A fin de atender a la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado, se produjo una diversificación de la oferta de manera desregulada y sin ningún tipo de control previo de calidad, que reconfiguró los sistemas universitarios y conformó circuitos educativos segmentados socialmente (Chiroleu, 2009). En este contexto el ingreso de nuevos sectores sociales a la educación superior latinoamericana se dio a partir de una alta segmentación y de una diferenciación en el valor simbólico y material de los títulos otorgados,<sup>6</sup> con las que se intensificaron su carácter elitista y las fuertes desigualdades que caracterizan a la región.

Ante este nuevo contexto mundial, caracterizado por una economía internacional basada en la producción y acumulación de conocimientos, las posibilidades de un desarrollo con equidad de los países se encuentran asociadas directamente con el nivel educativo de la población. Todo lo cual plantea nuevos retos para la democratización de la universidad, que implican ampliar la consideración de su alcance a la esfera de la producción, difusión y uso del conocimiento, puesto que “en una sociedad basada en el conocimiento, la distribución equitativa de la riqueza implica, más que nunca, una distribución equitativa del conocimiento (Didriksson, 2008).

Estos cambios son el telón de fondo de una nueva etapa de alcance

proveedora suministrados por una institución local; c) programas gemelos; d) programas articulados, permite a los estudiantes iniciar los estudios en una institución local y continuarlos y finalizarlos en la institución proveedora extranjera; e) sedes locales de instituciones extranjeras; f) acuerdos de franquicias, en los que las institución proveedora extranjera le otorga la licencia para ofrecer carreras y títulos a instituciones locales.

<sup>6</sup> En muchos de los países incluso, la educación pública y de mayor calidad quedó reservada para los estratos económicos y sociales más altos de la sociedad, cosa que intensifica el carácter desigual de esas sociedades.

mundial que afecta y modifica aún más las condiciones de la educación superior latinoamericana, que durante la última mitad del siglo XX se configuró como un campo específico de políticas a nivel nacional y para principios del siglo XXI pasa convertirse en un factor clave de la geopolítica global.

Coincidimos, en este sentido, con Claudio Rama en que hoy “la construcción de la sociedad del conocimiento se está procesando y dirimiendo a través de una competencia entre los sistemas educativos, lo cual marca un nuevo rol del Estado, que debe refocalizar sus políticas públicas e integrarlas bajo la óptica del proceso de internacionalización de la educación” (Rama, 2006). De este modo, la internacionalización universitaria considerada como el modo en que las universidades y las políticas universitarias responden a las demandas y desafíos de la globalización (Zarur, 2008), entra en la agenda pública<sup>7</sup> y universitaria de un modo ineludible, y se vuelve a su vez un eje estructurador de los debates acerca de los sentidos y objetivos de la universidad latinoamericana.

## Internacionalización universitaria e integración regional

La internacionalización universitaria es un proceso que avanza y se profundiza a partir de fines de los años ochenta, asociada, como mencionamos más arriba, a las necesidades de un orden económico mundial que le da al conocimiento un valor estratégico y que lo inserta en una fuerte dinámica mercantil, toda vez que en este nuevo contexto la producción de conocimiento, en general, y la educación, en particular, reportan un negocio de ganancias más que considerables.<sup>8</sup> Este proceso se expande especialmente a partir de la incorporación de la educación entre los doce servicios negociables que contempla el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con una clara hegemonía del Banco Mundial y la OMC proliferó como parte del sentido de las reformas de

<sup>7</sup> Para Claudio Rama (2006) “la expansión de la educación transnacional promueve hoy una nueva geopolítica donde la educación marcará las fronteras futuras entre las naciones”.

<sup>8</sup> Según datos proporcionados por García Guadilla (2004), el comercio internacional de servicios educativos asciende a los 30.000 millones de dólares anuales entre países de la OCDE. En este comercio internacional participan tanto instituciones tradicionales de ES públicas y privadas, como empresas comerciales con fines de lucro. Estados Unidos, por ejemplo, recibe anualmente 14.000 millones de dólares sólo por concepto de matrícula que pagan los estudiantes extranjeros. En una escala Global el comercio en educación superior llega al 3% del total de servicios y en varios países la educación se sitúa entre los cinco primeros rangos del sector de exportaciones.

signo neoliberal que se promovieron en la región.

Esto implica un giro paradigmático a nivel mundial que consiste en comenzar a considerar a la educación como un bien de mercado, susceptible de ser comercializado transnacionalmente de manera desregulada y apropiado a partir del consumo individual, lo que genera una “profundización del paradigma competitivo de internacionalización” (Perrotta, 2016). En el mismo sentido se produce una fuerte presión hacia la “internacionalización subordinada” de las universidades latinoamericanas y caribeñas (Landinelli, 2008), con lo que aumenta la brecha de desigualdad entre las instituciones y entre los países y, por lo tanto, entre centro y periferia (García Guadilla, 2010a; Perrotta, 2016).

Así, la internacionalización universitaria comienza a ocupar un lugar preponderante en la agenda de los organismos internacionales y a ser objeto de política de los estados, a la vez que comienza a condensar los debates académicos y de actores políticos sobre diversos modelos de universidad en disputa. Podemos decir que el debate sobre la internacionalización universitaria se produce a la par de la internacionalización del debate sobre la universidad.

Ante este escenario, el sector académico y diversos actores institucionales y sociales abordaron la cuestión con críticas precisas sobre las consecuencias de una internacionalización promovida por el mercado y señalaron que pone en crisis los ideales tradicionales de la universidad, así como los encuadres institucionales y marcos de regulación nacionales. El panorama resultante de una internacionalización de este tipo, resume Perrotta, es “la restricción en el control autónomo de las universidades y en la soberanía de los estados sobre las actividades de docencia y de investigación sujetas, principalmente, en manos de los acuerdos internacionales y las regulaciones de los organismos internacionales” (Perrotta, 2016).

Como parte de estas reacciones, hacia fines de los noventa la UNESCO adquiere un renovado liderazgo en el contexto internacional con visiones contrapuestas a las del Banco Mundial y la OMC, y enfatiza dimensiones ausentes en la agenda, como la equidad, la pertinencia, la centralidad del financiamiento público y la internacionalización con cooperación, así como el valor cultural y social del conocimiento (García Guadilla, 2010a). De esta

manera, la Primera Conferencia Mundial de la Educación Superior (CMES) realizada en París en 1998 y de la que participaron 182 países, se convirtió en una referencia insoslayable de los futuros debates y agendas de políticas universitarias, particularmente en América Latina. En la Declaración final de la conferencia se sostiene, entre varios puntos, que: la educación es un bien público y un derecho no sujeto a regulación comercial y que, por lo tanto, el Estado tiene un papel importante en su financiamiento; que se debe democratizar el acceso a la educación superior, puesto que el conocimiento es clave para el desarrollo económico; y que la investigación tiene un papel crucial en la contribución a los sistemas de innovación y que se deben reforzar las funciones de servicio a la sociedad (CMES, 1998). Así, lo público y lo social comienzan a instalarse como referentes conceptuales ineludibles para discutir los marcos de referencia de las políticas universitarias a partir de los primeros años del nuevo milenio. Comienza a imponerse en diversos documentos, a través de distintos organismos y actores universitarios de la región, la concepción de que la universidad es un bien público social y un derecho, aunque en principio con ambigüedad de sentidos acerca de las implicancias y alcances que encierran cada uno de estos calificativos asociados a la cuestión universitaria.<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1999, durante la Primera Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas en Santiago de Chile se declara que:

...la educación y el conocimiento generado y difundido por las universidades públicas, no son ni pueden ser utilizados y manejados como una mercancía; (...) que tienen metas y responsabilidades que derivan de su calidad de "públicas", es decir, que pertenecen, se deben y buscan el bien común de todo el pueblo; (...) que la gratuidad es uno de los principios que permiten a los sectores más desfavorecidos tener acceso a una educación superior de calidad, y que en nuestros países se ha lesionado ese derecho en la medida que el Estado ha restringido su compromiso con las universidades públicas.<sup>10</sup>

En el 2008, diez años después de la conferencia mundial, representantes de los gobiernos de la región, universidades, asociaciones, sindicatos y estudiantes junto a 3500 integrantes de la comunidad académica, reunidos

<sup>9</sup> Para un interesante estado de la cuestión de los debates en torno a las definiciones de lo público, lo social y el derecho en la educación superior, ver Iazetta (2007).

<sup>10</sup> Las posteriores cumbres, realizadas en 2002 en Buenos Aires y en 2003 en Porto Alegre, avanzaron en el mismo sentido y sostuvieron que la universidad debe ser considerada "un bien social público".

en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2008) auspiciada por la UNESCO, llegaron a un consenso estratégico. La Declaración final de Cartagena de Indias inicia sosteniendo de manera contundente que "la educación es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región" (CRES, 2008). De este modo, desde Latinoamérica y el Caribe se consolida un claro rechazo a la visión mercantilista, y se da cuenta de que:

La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho (CRES, 2008).

Se consolida así un nuevo giro en la cuestión desde la región de Latinoamérica y el Caribe, en el que lo público y lo social se entienden desde la perspectiva de los derechos, lo cual le asigna una responsabilidad central a los Estados, concluyendo que "el carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida en que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas" (CRES, 2008).

Este consenso guió en gran medida la formulación de las políticas universitarias en los países de la región durante los últimos quince años, aunque los modos en que se hizo efectiva esta preocupación presentan diferencias, resultados y alcances muy disímiles.<sup>11</sup> No obstante ello, es posible sostener que, de la mano de gobiernos de signo progresista en la región, desde la primera década del siglo, se han desarrollado políticas tendientes a una mayor democratización que lograron superar la retórica política y proponer cursos de acción guiados en la concepción de los estudios universitarios como

<sup>11</sup> Para ampliar sobre las diferencias en las políticas y los alcances en materia de inclusión y equidad en diferentes países de América Latina, véase los trabajos de Adriana Chiroleu (2009, 2013).

derecho, que le otorgan al Estado un rol cada vez más central. Esto permitió en gran medida superar los marcos de referencia de las políticas neoliberales, aunque no se logro revertir sus efectos y las tendencias estructurales más importantes, como son la privatización de la matrícula y la gran desigualdad e inequidad que trajeron como consecuencias.

El escenario de cambios en los consensos y en las políticas de ES de la región entra en tensión con las tendencias globales y obliga a una selección de alternativas a los procesos de internacionalización universitaria. Se opone entonces a la transnacionalización y a la internacionalización mercantil, un tipo de internacionalización solidaria, endógena o cooperativa con integración regional (Zarur, 2008; Guadilla, 2010; Didriksson, 2008; Landinelli, 2008).

Como observaba premonitoriamente Krotsch “la regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que las obligan a ello” (Krotsch, 1997). No es factible, entonces, la internacionalización en un sentido democrático y democratizador de la universidad y del conocimiento si ello no se da en el marco de un proceso de regionalización, asentado en esquemas políticos, sociales y económicos promovidos por estados nacionales fortalecidos, que den lugar a que la universidad cumpla su rol de generador de cambios culturales, sociales y productivos. Es precisa, en este sentido, la promoción de una “globalización contrahegemónica de la universidad como bien público” (Santos, 2005). La generación de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos, o su potenciación local, subregional y regional debe ser en este sentido el objetivo central de las nuevas formas de cooperación. Para ello es indispensable, por un lado, contar con científicos de alto nivel que produzcan conocimientos anclados en necesidades reales de la sociedad y que tomen en cuenta las especificidades locales, nacionales y regionales, pero que a la vez sean capaces de interactuar en condiciones de horizontalidad con las redes de conocimiento global. Por otro lado, la universidad debe formar ciudadanos con sentido de solidaridad y comprensión entre los pueblos y entre las culturas (García Guadilla, 2010b). Pero también, debe involucrar a los ciudadanos individual o colectivamente organizados, a los gobiernos

subnacionales, a los sindicatos, a las organizaciones sociales y a los propios actores del sector productivo. Todos ellos deben ser considerados para la articulación de alternativas de investigación, de formación, de extensión y vinculación que promuevan la democratización del bien público, otorgando un verdadero alcance social al derecho a la universidad.

La tendencia a la internacionalización cooperativa con integración regional entra en la agenda como una condición necesaria para la democratización universitaria. Si el desafío de la educación superior es el desarrollo de una sociedad más justa y más igualitaria, en el marco de la globalización hegemónica se requiere más que nunca que los beneficios de la educación y de la producción de conocimiento lleguen a todos los ciudadanos y sociedades de nuestros países y que contribuyan a la reducción de las fuertes e históricas inequidades y desigualdades sociales. El derecho a la universidad cobra en este contexto una necesaria perspectiva internacional y cooperativa.

Así lo demostraron las declaraciones de las dos conferencias mundiales y la última conferencia regional (CMES, 1998; CRES, 2008 y CMES, 2009), que vinculan la idea de la educación superior como un derecho con la propuesta de una estrategia tendiente a la internacionalización cooperativa y la integración regional. Tal es así, que en el caso de la CRES 2008 se aprobó además un plan de acción concreto que implicó la creación del Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES).

## Internacionalización solidaria e integración regional en las conferencias de la UNESCO

### **CMES 1998. Compendio de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior**

Punto 13. La dimensión internacional de la educación superior es un elemento intrínseco de su calidad. El establecimiento de redes, que ha resultado ser uno de los principales medios de acción actuales, ha de estar fundado en la ayuda mutua, la solidaridad y la igualdad entre asociados. Hay que poner freno al “éxodo de competencias”, ya que sigue privando a los países en desarrollo y a los países en transición de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar su progreso socioeconómico. [...].

### **CRES 2008. Declaración Final**

#### F - Redes académicas

1 - La historia y los avances construidos desde el ámbito de la cooperación han hecho a nuestras instituciones de Educación Superior actores con vocación de integración regional. Es mediante la constitución de redes que las instituciones de Educación Superior de la región pueden unir y compartir el potencial científico y cultural que poseen para el análisis y propuesta de solución a problemas estratégicos. Dichos problemas no reconocen fronteras y su solución depende de la realización de esfuerzos mancomunados entre las instituciones de Educación Superior y los Estados.

2 - Las redes académicas a escala nacional y regional son interlocutores estratégicos ante los gobiernos. Son, asimismo, los protagonistas indicados para articular de manera significativa identidades locales y regionales, y colaborando activamente en la superación de las fuertes asimetrías que prevalecen en la región y en el mundo frente al fenómeno global de la internacionalización de la Educación Superior.

#### H - Integración regional e internacionalización

1 - Es fundamental la construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), el cual debe formar parte de la agenda de los gobiernos y los organismos multilaterales de carácter regional. Ello es básico para alcanzar niveles superiores que apunten a aspectos fundamentales de la integración regional: la profundización de su dimensión cultural; el desarrollo de fortalezas académicas que consoliden las perspectivas regionales ante los más acuciantes problemas mundiales; el aprovechamiento de los recursos humanos para crear sinergias en escala

regional; la superación de brechas en la disponibilidad de conocimientos y capacidades profesionales y técnicas; la consideración del saber desde el prisma del bienestar colectivo; y la creación de competencias para la conexión orgánica entre el conocimiento académico, el mundo de la producción, el trabajo y la vida social, con actitud humanista y responsabilidad intelectual.

(...)

3 - En el plano internacional es preciso fortalecer la cooperación de América Latina y el Caribe con las otras regiones del Mundo, particularmente la cooperación Sur-Sur y, dentro de ésta, con los países africanos.

(...)

La integración académica latinoamericana y caribeña es una tarea impostergable. Es necesaria para crear el futuro del Continente. Los participantes de la CRES 2008 ratifican el compromiso de asegurar esta tarea. Tenemos la obligación y la responsabilidad de crear un futuro propio.

### **CMES 2009. Comunicado**

#### Internacionalización, regionalización y mundialización

24. La cooperación internacional en materia de educación superior debería basarse en la solidaridad y el respeto mutuos y en la promoción de los valores del humanismo y el diálogo intercultural. Dicha cooperación debería pues fomentarse, a pesar de la recesión económica.

25. Los establecimientos de enseñanza superior del mundo entero tienen la responsabilidad social de contribuir a reducir la brecha en materia de desarrollo mediante el aumento de la transferencia de conocimientos a través de las fronteras, en particular hacia los países en desarrollo, y de tratar de encontrar soluciones comunes para fomentar la circulación de competencias y mitigar las repercusiones negativas del éxodo de competencias.

26. Las redes internacionales de universidades y las iniciativas conjuntas forman parte de esta solución y contribuyen a fortalecer la comprensión mutua y la cultura de paz.

27. Las iniciativas conjuntas de investigación y los intercambios de alumnos y personal docente promueven la cooperación internacional. Los estímulos para lograr una movilidad académica más amplia y equilibrada deberían incorporarse a los mecanismos que garantizan una auténtica colaboración multilateral y multicultural.

En la actualidad existen diversas redes que promueven este mismo sentido de internacionalización y que se han convertido en actores importantes a considerar. Es el caso del Sector Educativo del Mercosur, el Grupo Montevideo, la UDUAL y el propio Encuentro Regional Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), por citar algunos. Sin embargo, debemos tener en cuenta que, a diez años de la CRES, no ha sido fácil salir de la retórica y lograr la tan necesaria y anunciada convergencia e integración de nuestros sistemas universitarios a nivel regional, y que las tendencias globales siguen profundizándose e intensificando fuertes diferencias entre los países de la región y al interior de cada uno. Por otra parte, ya en la Conferencia Mundial del 2009 quedó claro que la posición de la región no era la visión hegemónica y que un grupo numeroso de países hizo valer su posición para que la declaración final contuviera matices que permitieran considerar a la educación como un servicio comercializable.

Es por ello que abordar la cuestión universitaria y la problemática de la universidad como derecho desde la perspectiva regional se torna estratégico para seguir desarrollando políticas de internacionalización y democratización que permitan profundizar el camino de la convergencia entre nuestras universidades, entre nuestros países y en sus políticas, y fortalecer los acuerdos en la defensa de los consensos obtenidos.

## Democratización e inclusión. Tendencias y políticas

Tal como señalamos al inicio, la agenda de las políticas de ES en la región focalizó en la preocupación por la democratización del nivel ya no solo en términos de ampliación de acceso sino, particularmente, en desarrollar políticas de inclusión, esto es, generar las condiciones para garantizar la permanencia y el egreso, que ciertamente se inscriben en la propuesta de la CRES 2008.

En este sentido, la problemática de la democratización opera un giro conceptual que se manifiesta en la preocupación por la inclusión y la equidad como parte sustancial de la agenda que introduce la conceptualización de la universidad como bien público y como derecho. De tal forma, si en las décadas anteriores la democratización tendía a asociarse en términos macro-sociales

a la ampliación del acceso (igualdad de oportunidades), hoy esta visión resulta cuestionada por cuanto desconoce las dinámicas selectivas (circuitos diferenciados de educación) de los sistemas educativos y de educación superior. La noción de equidad, precisamente, recupera la cuestión de la distribución y apropiación efectiva del conocimiento como parte inescindible de la democratización externa<sup>12</sup> de la educación superior.

En buena medida, esta preocupación por ampliar el acceso y mejorar la distribución de las oportunidades educativas es una consecuencia de los límites de la masificación de este nivel. Así, la expansión de la educación superior en América Latina en las últimas cuatro décadas constituye una poderosa tendencia que con diferentes ritmos abarca al conjunto de los países de la región. El Informe Educación Superior en Iberoamérica 2011, elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), da cuenta claramente de este notable crecimiento que se manifiesta en el incremento de 1.9 millones de estudiantes en 1970 a 8.4 millones en 1990, y cerca de 25 millones en 2011, los cuales se distribuyen en 4.000 universidades y cerca de 12.000 instituciones no universitarias de educación superior. Siguiendo la tradicional clasificación de Martín Trow (2005) podemos decir que la educación superior en la región ha dejado atrás la etapa de sistemas de élite (menos del 15% de tasa de escolarización) para ubicarse en el tránsito de sistemas de masas (entre 15 y 80%) hacia la universalización de este nivel (más del 80%). Ciertamente, pese a la ampliación del acceso, la expansión se ve mitigada por las altas tasas de abandono y las bajas tasas de graduación de los distintos sistemas universitarios de la región.

No es casual, entonces, que en este escenario la centralidad de la inclusión educativa en la agenda de política universitaria exprese la toma de conciencia de los gobiernos respecto de que la ampliación del acceso no necesariamente garantiza la democratización. Esta preocupación resulta perceptible en las políticas implementadas en los años recientes por varios países: en Brasil, donde la creación de nuevas universidades se combina con políticas de afirmación positiva a través de cuotas en el ingreso y becas en el sector privado para ampliar las plazas de la educación universitaria; en Uruguay, a través de una estrategia de descentralización de la Universidad

<sup>12</sup> La idea de *democratización externa* refiere a la articulación entre la institución y la sociedad y da cuenta de la búsqueda de una mayor representación social de las clases o grupos sociales en el seno de la institución, mientras que la democratización interna focaliza en la composición del gobierno universitario y la representación que obtienen los diversos claustros.

de la República hacia la generación de polos de desarrollo universitario; en Venezuela, donde la ampliación del acceso supuso la creación de nuevos tipos de instituciones a través de modelos innovadores que, sin modificar las universidades tradicionales, amplían las oportunidades de acceso al nivel superior. En Argentina, las políticas de democratización e inclusión educativa combinaron la creación de nuevas universidades con diferentes programas de becas impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación a partir de 2008. Nos referimos al Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), al Programa de Becas del Bicentenario (PNBB) y al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), este último incluye los estudiantes de la educación superior no universitaria. Asimismo, en las instituciones también se observa una mayor preocupación por la retención y graduación de estudiantes que se manifiesta en la creación de dispositivos de inclusión como tutorías, guarderías e inserción laboral.

Ciertamente, las políticas de educación superior recientes con su énfasis en la democratización asociada a la equidad y la inclusión se inscriben en tendencias de cambio históricas en América Latina, como las que señalamos a lo largo de este capítulo. Al respecto, diferentes estudios e investigaciones como los de Brunner (1990a, 1990b), Krotsch (1997) y Rama (2006) han tematizado este desarrollo histórico proponiendo periodizaciones, las cuales conllevan explicaciones que, si bien presentan puntos en común, difieren en la caracterización de la proyección de tendencias hacia el futuro. En este sentido, el cuadro que sigue propone una nueva periodización que, recuperando y ampliando los estudios anteriores, introduce una caracterización diferente de la última década y media como un período que resalta la importancia estratégica de la Declaración de Cartagena de la CRES en 2008 y la Declaración de París de la CMES de 2009 sobre el Derecho a la Universidad.

Cuadro1. Periodización para las universidades latinoamericanas

Etapa	Configuración de las universidades y tendencias de cambio	Modelo de regulación y gobierno	Tendencias a las que se opone
Primera generación de reformas 1918-1960	Universidad de elite Corporativa Democratización interna. Autonomía. Cogobierno.	Autonomía (más Estado y menos gobierno)	Universidad clerical y oligárquica
Segunda generación de reformas 1960-1980	Masificación con diferenciación y segmentación Privatización de los sistemas nacionales. Modelo dual público-privado Binarización	Mercado desregulado (menos gobierno y menos Estado)	Universidad de elite
Tercera generación de reformas 1980-2008	Masificación con regulación Internacionalización mercantil Modelo trinario: pública-privada nacional-privada transnacional "Refuncionalización pragmática"	Estado como regulador, pero no garante de la provisión pública-estatal de la educación universitaria Estado evaluador (más gobierno y menos Estado)	Mercado desregulado
Cuarta Reforma 2008-	Postmasificación Educación superior como bien público y social y un derecho Democratización sustantiva Universidad integral, integrada e integradora Internacionalización con integración regional	Estado garante de la educación como bien público-social y un Derecho Más gobierno y más Estado	Mercantilización y transnacionalización universitaria

Esta periodización recorta tres grandes dimensiones de análisis: la configuración de las universidades y las tendencias de cambio; el modelo de regulación y gobierno de las instituciones y sistemas; y las tendencias universitarias a las que se opone, las cuales nos permitirán dar cuenta de la estrecha vinculación entre democratización, internacionalización y regionalización antes analizada.

En la actualidad resulta un consenso identificar una etapa o momento fundacional de las universidades en la región que abarca el período colonial, así como también la Reforma Universitaria de 1918 de Córdoba como la primera gran reforma cuya influencia en la región adoptó distintas expresiones. En esta etapa, si bien la universidad mantuvo un fuerte carácter elitista y corporativo, los cambios principales que introdujo esta reforma se observan en la democratización interna a través del cogobierno y la renovación de los contenidos opuestos al modelo de universidad clerical y oligárquico, mientras que la autonomía introdujo una forma de regulación que supone mayor presencia estatal (financiamiento) y menor control gubernamental.

Las décadas de 1960 y 1970 marcan un segundo ciclo de reformas que se dio en simultáneo con el inicio de un proceso de masificación y se caracterizó por una fuerte influencia de las agencias de cooperación internacional, principalmente norteamericana (Proyecto Atcon).<sup>13</sup> Dicha influencia se manifestó en las políticas de departamentalización, de regionalización y diversificación del sector, de conformación de las agencias estatales de promoción de la investigación científica, entre otras, las cuales tuvieron diferente concreción en los países de la región. Ciertamente, esta masificación supuso un impacto importante en términos de democratización del acceso en la región, pero el mismo se vio atenuado por las tendencias de binarización (modelo dual universitario/no universitario), diferenciación y segmentación de los sistemas (privatización en algunos países). En otras palabras, si bien la masificación quebró el modelo de universidad de elite, también marcó un límite a una democratización real y sustantiva de la universidad. Asimismo, la expansión del sector privado que acompañó esta masificación modificó la forma de regulación caracterizada por una menor presencia estatal y menor control gubernamental, rasgo típico de los mercados desregulados.

<sup>13</sup> La periodización de Rama engloba en una suerte de continuidad entre los cambios que introduce la Reforma de Córdoba y las de las décadas de 1960 y 1970 en lo que denomina la "Primera Reforma" de la educación superior.

La década de 1990 constituye un punto de inflexión en la historia de la universidad latinoamericana, por la profunda reestructuración operada en los sistemas de educación superior en la región, rasgo en que coinciden la mayoría de los autores, aunque poniendo diferentes énfasis.<sup>14</sup> Desde nuestra perspectiva, este período puede ser caracterizado como un tercer ciclo de reformas que se extiende hasta el año 2008 y que se diferencia de la periodización de Rama (2009) que hace llegar la tercera generación de reformas hasta la actualidad.

Durante el tercer ciclo de reformas continua el proceso de masificación impulsado por las tendencias a la privatización e internacionalización mercantil del sector generando una suerte de modelo trinario (pública-privada nacional-privada transnacional). En cuanto a las formas de regulación, hay un mayor peso del gobierno (más regulación y control de las universidades y del sistema) a través de la evaluación y el financiamiento por programas, y menos presencia estatal al profundizarse la desregulación del mercado académico y universitario.<sup>15</sup>

Como señala Jorge Landinelli (2008) la "refuncionalización pragmática" de la universidad y sus paradigmas organizativos se manifiesta en que sus problemas centrales habrían dejado de ser los de "talante universalista vinculados a la democratización del acceso al conocimiento, la búsqueda de la excelencia académica y la pertinencia social" para centrarse en la "exclusiva valorización utilitarista de los procesos educativos y de las titulaciones como instrumento para la persecución del éxito individual". Así, se enfatiza una idea de universidad concentrada en la transmisión de habilidades consideradas prácticas y útiles para el desempeño profesional. Esta forma de concebir la universidad, señala Landinelli, la inhibe "como centro de innovación intelectual, cultural, artística y de creación de conocimiento, reduciéndola a su función de enseñanza".

La CRES 2008 marca un cambio en el escenario regional y en las orientaciones de política para el sector que justifica nuestra caracterización de un cuarto ciclo de reformas. Esta conferencia regional no solo instala la

<sup>14</sup> Brunner pone el acento en el "nuevo pacto entre Estado y Universidad", Krotzsch en la "centralidad de la evaluación como ordenador de las políticas", mientras que Rama resalta la cuestión de la "mercantilización y educación dual".

<sup>15</sup> Al respecto, Acosta Silva resalta la fuerte intervención del Estado en la ES, a contramano de lo que sucedió en otras áreas de la actividad pública durante el neoliberalismo.

discusión de la educación superior como bien público y social, sino también un posicionamiento que enfrenta las concepciones mercantilistas y redefine las propuestas de internacionalización en el marco de los procesos de integración regional hacia una orientación solidaria y cooperativa. Precisamente en esta etapa toma cuerpo aquello que señalamos al inicio respecto de este nuevo ciclo de expansión o posmasificación que pone el acento en una democratización sustantiva a través de las políticas de inclusión y la noción de derecho a la educación que se manifiesta en la preocupación por la retención y graduación de los estudiantes y la valoración social de los conocimientos.

La recuperación del rol del Estado también marca un cambio en las formas de regulación de los sistemas que se caracteriza por una mayor presencia del gobierno no solo en las funciones de control sino interviniendo con políticas activas, y por una mayor presencia estatal en el financiamiento y en la expansión del sector. Así, la noción de derecho a la educación redefine este lugar del Estado como garante de la educación como bien público-social.

## Conclusiones. Hacia una nueva Reforma Universitaria

Ciertamente, este cuarto ciclo de reformas de la educación cuyo ideario se consolida en la CRES 2008 se dio en un escenario regional e internacional altamente favorable marcado por el agotamiento de las políticas neoliberales que caracterizó la primera década del nuevo milenio. Como parte de estos procesos globales, en la región latinoamericana se asistió al ascenso de gobiernos que, pese a sus diferencias, coincidieron en el fortalecimiento del Estado y encararon fuertes transformaciones sociales que impulsaron este cambio conceptual de la educación superior como un derecho y un bien público.

La convocatoria lanzada para una nueva conferencia regional en el centenario de la Reforma Universitaria de Córdoba se produce en un escenario regional y mundial bastante diferente de aquel señalado anteriormente. A nivel mundial, si bien la crisis financiera que afectó a buena parte de los países desarrollados parece encaminarse hacia un nuevo ciclo económico signado por tasas de crecimiento bastante modestas, el escenario global parece lejos

de encontrar su estabilidad y se revela en una persistente crisis política en la Unión Europea y en la emergencia de opciones neoconservadoras en dichos países y también en los Estados Unidos. América Latina también parece atravesar un cambio de frente que se manifiesta en algunos casos en el desplazamiento de aquellos gobiernos de orientación progresista por gobiernos neoconservadores y neoliberales.

Por tanto, este cambio en el escenario regional y mundial plantea un desafío para las universidades, los actores académicos y los gobiernos en términos de no solo mantener los consensos y políticas que orientaron las conferencias anteriores, sino también de profundizar el giro conceptual iniciado hacia una visión prospectiva y transformadora para la universidad del siglo XXI.

Las tendencias que señalamos a lo largo del capítulo hacen referencia a una serie de escenarios que tensionan la idea de universidad en múltiples sentidos. El impacto de políticas de inclusión y democratización en los últimos años en la región, junto a la emergencia de redes y estructuras de cooperación horizontal y nuevos marcos de integración regional, nos marcan en tendencia la posibilidad de fortalecer un escenario alternativo al de la competitividad institucionalizada y a la lógica del modelo de mercado que se impone a nivel mundial.

En este sentido, a partir de la CRES 2008 estamos ante la posibilidad de construir y afianzar un escenario de “nueva reforma universitaria” que es el de la Universidad como Derecho, la cual sólo puede ser sostenida en una estrategia de internacionalización solidaria e integración regional.

Sin embargo, las limitaciones más importantes en relación con un proyecto de universidad que se oriente a la integración regional se encuentran en las consecuencias que las políticas neoliberales tuvieron sobre las sociedades y los sistemas de educación superior, que profundizaron las diferencias y desigualdades a nivel regional y nacional, así como la dependencia respecto de los grandes centros académicos. La masificación sin financiamiento y su efecto en términos de diferenciación, segmentación y creciente privatización de la educación superior, configuraron un escenario complejo para la articulación de políticas regionales.

Creemos que el escenario de una cuarta reforma -a punto de cumplirse cien años del Manifiesto Liminar de Córdoba y diez de la declaración de la CRES 2008- enfrenta a nuestros países y nuestras instituciones a los desafíos de profundizar las políticas de democratización e inclusión para lograr revertir las tendencias que se impusieron durante la segunda y tercera reforma (auténticas contrarreformas), que aún limitan el poder transformador de las políticas desarrolladas durante los últimos años.

Finalmente, consideramos que una reforma basada en la concepción de la Universidad como derecho y que confronte con las tendencias señaladas, puede sintetizarse en la idea de una universidad que sea a la vez integral, integrada e integradora.

Una universidad integral en el sentido de que integre al conjunto de las funciones universitarias, como la producción de conocimiento científico, la transferencia y vinculación de dichos conocimientos orientado al desarrollo socio-económico, la producción cultural y artística para fortalecer las identidades de los distintos grupos y sectores sociales, y la formación académica de calidad de profesionales y científicos basados en el compromiso social. Esta idea de universidad que integra sus funciones sin dejar fuera ninguna, expresa el sentido opuesto de la “refuncionalización pragmática” exclusivamente orientada a las necesidades del mercado que antes apuntamos.

Una universidad integrada en el sentido de su estrecha vinculación con las demandas y necesidades de cada país, así como también articulada con el resto de los sistemas universitarios de la región. La idea-fuerza de una universidad integrada expresa, por un lado, la necesidad de profundizar los lazos entre universidad y sectores sociales, universidad y sistema educativo y universidad y desarrollo y, por otro, la necesidad de la integración regional como integración de los sistemas universitarios nacionales. Así, la profundización de los regionalismos constituye una respuesta necesaria frente a las tendencias de internacionalización mercantilista.

Una universidad integradora en el sentido de que se plantea concretar los ideales de la democratización interna y externa, esto es, que tenga la capacidad de incluir al conjunto de los actores sociales, políticos y económicos, y a la vez, de profundizar su democratización hacia formas y modalidades más amplias de participación y toma de decisiones en su interior.

Lejos de cerrar el debate sobre los desafíos de la universidad latinoamericana, estas ideas-fuerza constituyen un aporte para seguir pensando el contenido y proyección de una necesaria reforma universitaria: la reforma de la universidad como derecho.

## Referencias

Brunner, José Joaquín (1990a). “Universidad, sociedad y Estado en los 90”. *Revista Nueva Sociedad* (107), pp. 70-76.

Brunner, José Joaquín (1990b). *La educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: FCE.

Cox, Cristian (1993). “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”. En C. H. (comp.). *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso.

Chiroleu, Adriana (2009). “La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (5).

Chiroleu, Adriana (2013). “Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?”. *Espacio Abierto*, 22 (2), pp. 279-304.

Didriksson, Axel (2008). “Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En IESALC-UNESCO (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.

García Guadilla, Carmen (2010a). *Educación superior comparada. El protagonismo de la internacionalización*. UNESCO/CENDES.

García Guadilla, Carmen (2010b). “Heterogeneidad y concentración en las dinámicas geopolíticas del conocimiento académico. Reflexiones y preguntas para el caso de América Latina”. En Mollis, Marcela (ed.). *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.

GATE (1998). The Gate Certification Process. Global Alliance for Transnational Education. (<http://www.edugate.org>).

Iazetta, Osvaldo (2007). "La Educación Superior ¿Bien social o bien público?". En Marquina, M. y Soprano, G. (coords.). *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: UNGS

Krotsch, Pedro (1997). "La universidad en el proceso de integración regional: el caso del MERCOSUR". *Perfiles educativos*, 19 (76-77), pp. 116-137.

Landinelli, Jorge (2008). "Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe". En IESALC-UNESCO (eds.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.

Perrotta, Daniela (2016). *La internacionalización de la universidad. Debates globales, acciones regionales*. Los Polvorines, UNGS-IEC.

Primera Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, 6 de agosto de 1999.

Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/index.php/Polod/article/viewFile/46256/28848>

Rama, Claudio (2006). *La tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Santos, Boaventura de Sousa (2005). *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Miño y Davila.

Trow, Martin (2005). "Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII". En Altbach, P. (ed.). *International Handbook of Higher Education*. Kluwer.

Zarur Miranda, Xiomara (2008). "Integración regional e internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe". En IESALC-UNESCO (eds.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO.

## Capítulo 2

# Derecho a la universidad e integración regional latinoamericana

Eduardo Rinesi // Universidad Nacional de General Sarmiento

Una fuerte entonación latinoamericanista y una marcada vocación por la integración regional signan desde comienzos de este siglo las orientaciones políticas de los gobiernos de una buena parte de los países de América del Sur, que si por un lado parecen abrazar una parecida convicción sobre la unidad de origen y de destino de todos nuestros pueblos, por el otro parecen comprender de modos también semejantes la necesidad de encarar mancomunadamente los fuertes desafíos que plantea el estado actual del mundo, asimétricamente "globalizado" bajo la firme hegemonía del capital financiero internacional. Esa común manera de encarar la historia, el presente y el futuro ha dado el tono con el que nuestros gobiernos y nuestras sociedades han encarado, o vienen encarando, la conmemoración del bicentenario de las revoluciones independentistas de comienzos del siglo XIX, o de los procesos independentistas como el que, en el territorio de lo que hoy llamamos Argentina, cubre el período que va de mayo de 1810 a julio de 1816, que también se caracterizaron, ciertamente, por un decidido espíritu continental, más tarde abandonado –o por lo menos limitado– como consecuencia de la dinámica de unas luchas que hicieron que nuestras naciones empezaran a

pensarse y a pensar su futuro y sus designios de manera separada o incluso en colisión con los de las vecinas. Contra esa desafortunada propensión se ha vuelto a levantar en estos años, en estos últimos tres lustros, un tipo de discurso y de representación de nuestra historia y de nuestros desafíos que recupera, incluso bajo la forma de una explícita reivindicación de los grandes próceres de la revolución y de la independencia (el marcadamente “latinoamericanista” discurso bolivariano de Hugo Chávez, que entre nosotros ha estudiado admirablemente Elvira Arnoux, es quizás el ejemplo por antonomasia), ese ideario de unidad y de integración.

Por cierto, no es la primera vez que semejante cosa ocurre, y quizás valga la pena en tal sentido recordar el modo en que una fuerte entonación antimperialista y latinoamericana había ordenado también la vasta zona discursiva en la que se organizó, un siglo atrás, una parte importante del más recuperable pensamiento social y político producido en toda la región en los años del primer centenario de la revolución y de la independencia. Pienso aquí en el sugerente título (*Antimperialismo y nación*) bajo el que Oscar Terán eligió editar, hace ya tiempo, su preciosa compilación de escritos políticos de José Ingenieros, o en el conjunto de la obra, tan interesante, de Manuel Ugarte, o también, de manera más general, en los distintos desarrollos teóricos, ensayísticos y literarios producidos bajo los auspicios del clima anti-norteamericano que acompañó y siguió a la guerra de Cuba a fines del siglo XIX, o en las vertientes más recuperables del gran espiritualismo que, en las dos primeras décadas del XX, se levantó contra el ideario capitalista yanqui, desde el Ariel de Rodó hasta las distintas vertientes del juvenilismo que animó, como un componente fundamental, el clima espiritual de la Reforma Universitaria de 1918. Y si hace un momento mencioné dos fechas, 1810 y 1816, no es ocioso indicar acá que es exactamente entre dos importantes acontecimientos producidos en los dos extremos del continente justo un siglo después de una y otra de ellas (la Revolución Mexicana, en 1910, y el ascenso de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la nación en la Argentina, en 1916) que podemos considerar inaugurado en la región todo un nuevo ciclo político, que en un libro reciente Raúl Zaffaroni pone bajo el signo de la centralidad de un conjunto de movimientos y de gobiernos populistas y de su tensión con los dictados del nuevo centro imperial del mundo.

De manera que tenemos tres momentos: el de las primeras dos décadas

del siglo XIX, el de las primeras dos décadas del siglo XX y el de las primeras dos décadas del siglo XXI (el de la revolución y la independencia, el del Centenario y el del Bicentenario) en los que América Latina vio desplegarse movimientos políticos, grupos intelectuales o acciones de gobierno bajo el signo de un fuerte ideario integracionista. Lo que aquí querría sugerir es que sobre este telón de fondo podemos reflexionar también sobre el lugar de la universidad (de las juventudes universitarias, como dice Hugo Biaggini en uno de sus libros, pero yo querría decir que, también, de la universidad como institución, o incluso de los sistemas universitarios nacionales de los países de toda la región) en esta historia. Porque en la larga historia de la universidad en nuestros países (historia que es en efecto larga, entre otras cosas porque su duración duplica la de la historia de los propios países en cuyos actuales territorios algunas de ellas, como la de Córdoba, están emplazadas desde hace mucho tiempo) esos tres momentos: el de los años de la revolución y de los procesos independentistas, el de los años en los que se desarrolló –bajo el signo de ese espiritualismo juvenilista al que recién nos referíamos– la Reforma del 18, y el de estos años que ahora corren, son momentos en los que la propia universidad se vio igualmente sacudida por los vientos de esta inspiración latinoamericanista, integracionista, que orientó sin duda la participación de las élites surgidas de su seno en los procesos revolucionarios de dos siglos atrás, que animó el vigoroso proceso de difusión de los resultados y el “mensaje” de la Reforma de hace ahora casi un siglo y que tensiona hoy, cierto que sin terminar de imponerse del todo sobre ellas, las rutinas más autocentradas de nuestras propias instituciones de educación superior.

Claro que estos tres momentos, y el “latinoamericanismo” característico de estos tres momentos, presentan características distintas, y que ese latinoamericanismo se articuló de diversos modos, o bajo improntas o signos diferentes, en cada uno de esos tres momentos. En el primero lo hizo –claro– bajo el signo de la revolución. De la ruptura del lazo colonial con la vieja España: de la independencia. Las universidades cuyos estudiantes, cuyos egresados, cuyos profesores se involucraron de distintos modos en el curso de los procesos emancipatorios de los países de toda la región, en su justificación teórica o en su legitimación doctrinaria, sintieron por igual el llamado de una revolución que quería romper las cadenas con la antigua metrópoli, con España, y dar nacimiento a unas naciones nuevas. Es conocida la participación en los procesos revolucionarios de toda la región

de los profesores y los antiguos estudiantes de la Universidad de Chuquisaca (ciertamente más avanzada que la entonces mucho más conservadora Universidad de Córdoba), cuyo papel en general, y cuya influencia sobre el pensamiento y sobre la obra teórica y política de nuestro Mariano Moreno en particular, ha estudiado ejemplarmente Esteban de Gori en su notable investigación sobre el lugar de las ideas y de la acción política de Moreno en la revolución. También algunos de los profesores de Moreno, juristas o teólogos, habían tenido una importante participación, a través de sus clases y de sus escritos, en la creación de un clima de ideas contrario a la opresión colonial y, sobre todo, a la sujeción servil de la población nativa, asunto al que el futuro secretario de la Primera Junta fue desde temprano especialmente sensible. Así, el latinoamericanismo que nos interesa recuperar de la universidad de la revolución de comienzos del siglo XIX fue un latinoamericanismo resistente, un latinoamericanismo de los pueblos, un latinoamericanismo contrario a los designios del Estado colonial.

Algo de esa impronta contestataria, antinstitucional, tuvo también el tipo de latinoamericanismo que inspiró el movimiento reformista de 1918. Que no se hizo ya bajo el signo de la revolución o de la independencia, sino bajo el signo de una ideología del progreso y de la libertad. Del progreso, que permitía ser optimistas respecto al éxito final del movimiento del que se sabía estar protagonizando un capítulo decisivo, y de la libertad, que se levantaba como bandera frente al dominio de las corporaciones en general, y de la corporación clerical en particular, en la institución, en los planes de estudio, en las formas de la enseñanza, en los mecanismos de selección de los profesores... Progreso –entonces– y libertad: “Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan”, escribían los estudiantes reformistas en el celeberrimo Manifiesto Liminar que dirigían a los jóvenes, a los estudiantes, a los pueblos y naciones “de una América libre”: libre de la opresión de los espíritus por los agentes de la superstición que había acompañado nuestra historia colonial pero que no había terminado de dejar de hacer sentir su impacto en la educación de las nuevas camadas de ciudadanos. Era necesario desatar ese lazo “teológico-político” en la forma de gestión, de administración y de enseñanza en nuestras universidades, en la universidad cordobesa, en la universidad argentina y en las universidades de toda la región, igualmente colonizadas por el espíritu clerical que, como a una rémora del clima todavía colonial que se buscaba dejar para siempre atrás, combatían

los jóvenes estudiantes reformistas. Así, un ánimo instituyente, una vocación de contestación de lo dado, un impulso de denuncia, de impugnación y de revuelta que surgía, por así decir (y queremos decirlo así para contraponer esta tendencia a la que sería posible verificar en relación con este asunto un siglo más tarde: en nuestros propios días) “de abajo arriba”, inspiraba el pensamiento y la acción de los universitarios reformistas.

En cambio, el tipo de latinoamericanismo que informa e inspira los movimientos de los actuales gobiernos de varios de los países de nuestra región, y que no deja de tener un impacto también –sugeríamos, aunque también decíamos que ese impacto era menos ostensible y más problemático– sobre sus universidades, se desarrolla bajo una impronta o un signo diferente: no ya bajo el signo anticolonial de la revolución ni bajo el signo progresista de la libertad, sino bajo el signo democrático de los derechos. De la declarada vocación de nuestros gobiernos por estimular procesos de democratización de nuestras sociedades que se piensan como procesos de ampliación, universalización y profundización de derechos, en general, y de la novísima posibilidad –que hemos conquistado en los años más recientes– de representarnos la educación en general, y la propia educación universitaria en particular, como uno de esos derechos que vamos tratando de conquistar como posibilidades efectivas y ciertas para todos los ciudadanos. Incluso: como un derecho humano, como postula de modo absolutamente innovador y sorprendente la muy importante Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC/UNESCO reunida en Cartagena de Indias en el año 2008, que afirma que la universidad es un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados. Por eso es importante la consigna bajo la cual los compañeros del IEC nos invitan a pensar, “El derecho a la universidad en perspectiva regional”: porque la universidad que hoy mira los nuevos intentos o proyectos o procesos de integración regional entre nuestros países no es ya la universidad revolucionaria de los años de la independencia ni la universidad anticorporativa de los años de la Reforma, sino una universidad en la que nos vamos convenciendo de que todos nuestros jóvenes tienen el derecho a realizar lo que nos gusta proclamar como un derecho universal que los asiste.

¿Que consecuencias tiene esto sobre los modos de pensar la necesaria integración universitaria regional que de distintos modos se viene

procurando, pero que nos está dando mucho trabajo terminar de construir? Por lo pronto, una, fundamental: que es que, en la medida en que pensar la universidad como derecho, como derecho humano, nos exige pensarla para todos (los derechos son para todos, de todos, o no son derechos, sino prerrogativas o privilegios), pensar un proceso de integración universitaria regional informado o inspirado en este principio de la universidad como derecho significa pensar un tipo de integración universitaria regional cuyos beneficios (movilidades estudiantiles, reconocimiento de títulos o de trayectos formativos, desarrollo de programas de investigación integrados, etc.) puedan serlo, en efecto, para todos: para todos los estudiantes de todas las universidades de todos nuestros países, lo que nos obliga a procurar esta integración a través de mecanismos que pongan en juego las coordinaciones nacionales de los sistemas de educación nacional de cada país (Consejos o Conferencias de Rectores, Ministerios o Secretarías responsables de la gestión estatal de ese nivel educativo), y nos impide suponer que esa integración está ya realizada sólo porque existan algunas redes interuniversitarias regionales o sub-regionales que articulan los empeños de algunas de las universidades de algunos de nuestros países, y cuyos efectos, por lo tanto, sólo pueden alcanzar a algunos de nuestros estudiantes. En la medida en que la perspectiva de los derechos –el “paradigma”, como se dice, de los derechos– es un paradigma de lo universal, pensar desde esa perspectiva o desde ese paradigma el problema de la integración universitaria regional nos exige pensar esa integración de manera también universal, como una integración cuyos resultados sean apreciables para todos. Primer asunto.

Y el otro: que, a diferencia de lo que ocurrió con el proceso de integración regional desarrollado bajo el signo de la revolución a comienzos del siglo XIX, y también a diferencia de lo que pasó con el proceso de integración regional desplegado bajo el signo del antimperialismo de comienzos del siguiente, el proceso de integración regional que se viene desarrollando en estos años nuestros de comienzos del siglo XXI tiene un tono mucho más –digamos– “jacobino”, en el sentido de que presenta mucho más la forma de un movimiento “de arriba abajo”, impulsado por los Estados (mejor: por los gobiernos de los Estados –mejor todavía: por los jefes de los gobiernos de los Estados–) mucho más que por los movimientos más activos o dinámicos de la sociedad civil. Quiero decir (y mientras escribo esto tengo ante mi vista la foto, justamente célebre, de cuatro presidentes de naciones sudamericanas: Lula da

Silva, Néstor Kirchner, Hugo Chávez y Evo Morales, dándose las manos, hace ahora cerca de diez años, en señal de una confraternidad y de una apuesta por la integración que fue mucho más claramente percibida como necesidad y alentada como estrategia por esos cuatro presidentes que reclamada por una sociedad que, muy por el contrario, no venía agitando con especial énfasis esa bandera, y a la que ese programa de integración regional tardó mucho en representársele como uno que valía la pena compartir y acompañar. Y a la cual esos cuatro presidentes y algunos de los que los siguieron han tenido que hacer grandes esfuerzos para tratar de convencer –no siempre con éxito, ciertamente– de las ventajas o de la necesidad de apoyar ese proceso de integración subcontinental que desde la cima de los aparatos de nuestros Estados se percibía como tan fundamental.

Pues bien: lo que aquí quiero subrayar es que las universidades de nuestra región son una parte de esa “sociedad civil” (no importa aquí que se trate en muchos casos de universidades públicas: la autonomía de la que éstas gozan, y de la que está muy bien que gocen, las vuelve en un sentido decisivo parte de esa “sociedad civil” distinta del Estado y no alcanzada, por lo menos de manera automática, por muchas de sus orientaciones) a la que los gobiernos de nuestros países vienen tratando de convencer de la necesidad de acompañar esa apuesta integracionista que no necesariamente las convence, y que puede incluso encontrar en ellas serias resistencias dada la vigencia y la pregnancia de tradiciones de pensamiento, de estilos de cooperación internacional y de vocaciones (individuales de los investigadores o grupales de los equipos) que desde el propio interior de esas instituciones las tensionan en un sentido diferente. Por eso, es necesario seguir perseverando con políticas activas que estimulen, desde las instancias gubernamentales de gestión del nivel educativo superior en nuestros países, la integración entre las estrategias formativas, investigativas y de intervención de nuestras universidades. No, por supuesto, en desmedro de las posibilidades de sostener las antiguas y ricas tradiciones de cooperación con los mundos universitarios europeo y norteamericano en interacción con los cuales nuestras universidades siguen teniendo mucho que aprender, pero sí con una intensidad mayor que la que hoy podemos exhibir, porque es necesario generar los estímulos para que nuestras instituciones universitarias y los actores universitarios que las habitan se sientan impulsados a interactuar como lo hacen con las instituciones y los actores de sus propios países con los de todos los demás países de toda la región.

¿Por qué? ¿Por algún capricho regionalista más o menos antojadizo? ¿Por alguna especie de chauvinismo latinoamericanista que nos haría pensar que es mejor que nuestros investigadores y nuestros estudiantes establezcan y sostengan vínculos con colegas peruanos o colombianos o brasileños antes que con otros, italianos, belgas o canadienses? No, y vuelvo a escribir que no es necesario que nadie ni que ningún equipo abandone esos vínculos que son sin duda siempre extraordinariamente instructivos e importantes. Pero es un imperativo estratégico de política mucho más general, en un contexto en el que se va volviendo claro para todos que sólo unidos e integrados lograremos resolver, en América Latina, los graves problemas de subdesarrollo y dependencia que nos afligen, lograr que esa unión e integración latinoamericana sea posible, y un modo fundamental de contribuir a ello es lograr que los jóvenes universitarios latinoamericanos puedan realizar experiencias formativas válidas curricularmente para sus carreras (esto requiere, por supuesto, la disposición de las autoridades universitarias y eventualmente la intervención y los acuerdos de los ministerios correspondientes de nuestros gobiernos) en otros países de la región; que los docentes latinoamericanos puedan enseñar no sólo a los estudiantes de su misma nacionalidad sino, a través de programas de intercambio que serían mucho más fáciles de costear que los que hoy se sostienen con universidades del llamado “Primer Mundo”, a jóvenes de todo el subcontinente; que las investigaciones que realizan los equipos científicos de nuestras universidades puedan aprovechar los saberes existentes y las capacidades instaladas en los países vecinos, y que puedan organizarse en torno a los problemas comunes para el desarrollo económico, social y cultural de todos los países de la región.

Tenemos hoy, me parece, condiciones excepcionales, por cierto que nunca antes conocidas, para encarar con entusiasmo estas tareas. A diferencia de lo que ocurría hace doscientos años, y a diferencia también de lo que ocurría hace cien, hoy la universidad es una presencia masiva, ampliamente extendida por todo el cuerpo social de nuestras comunidades nacionales y por todo el territorio de nuestros países y de toda la región. Hoy en nuestras universidades no se forman apenas pequeñas élites privilegiadas, como era el caso en los tiempos de la revolución y de la independencia, y como seguía siendo el caso en los días más recientes de la Reforma de hace ahora casi un siglo: hoy millones de jóvenes de toda la región buscan en nuestras universidades la posibilidad de encontrar un destino académico, técnico o

profesional que tenemos que ser capaces de ofrecerles en los más altos niveles de excelencia (porque una universidad no es verdaderamente de excelencia si no es de excelencia para todos, pero tampoco es verdaderamente para todos si no es, para todos, de la más alta calidad) si queremos estar a la altura del desafío que representa postular –como hoy, tímidamente, empezamos a hacerlo en América Latina– que la educación universitaria es un derecho. De los individuos, pero también del pueblo, que sostiene pagando sus impuestos la universidad y que tiene que poder beneficiarse de su existencia y de su trabajo. No lo hará si nuestras instituciones sólo logran estimular las carreras individuales, despreocupadas por los destinos colectivos de ese pueblo, de aquellos que logran terminar en ellas sus estudios. Nuestras universidades y nuestros gobiernos deben ayudarnos a revisar esos modos tradicionales de pensar y de habitar nuestras instituciones universitarias en beneficio de otros, más generosos y más interesantes.

De otros modos de pensar y de habitar nuestras universidades que nos vuelvan posible imaginarlas, por ejemplo, como los laboratorios de donde puedan surgir los diseños de políticas de desarrollo económico y social que nos permitan superar, en una perspectiva regional, las trabas que nos impone nuestra situación de subordinación a los grandes poderes económicos mundiales. De otros modos de pensar y de habitar nuestras universidades que nos permitan suponer que a través de los intercambios que las mismas estimulen nuestros jóvenes puedan llegar a pensarse menos como habitantes de cada uno de nuestros países que como ciudadanos de lo que a veces la retórica política de este tiempo llama nuestra “Patria Grande”, que no pasará de ser un eslogan más o menos edificante si no construimos los mecanismos efectivos para hacerla existir realmente. La integración universitaria regional es sin duda uno de esos posibles mecanismos. Que nos permitirá construir, sin duda, mejores universidades (es evidente que una universidad es tanto mejor cuanto más se abra a las experiencias de intercambio como las que aquí estamos proponiendo: cuanto menos se cierre sobre sí misma y se disponga a un aprendizaje compartido de los problemas y los desafíos de la región de la que forma parte), pero además se convertirá en sí misma en un motor particularmente potente del avance de ese proceso integrativo en otros muchos campos. Hasta aquí, el impulso principal a ese proceso viene siendo dado por las orientaciones políticas estratégicas de nuestros gobiernos. Es necesario que nuestras universidades, recogiendo la preciosa historia de la

que aquí hemos querido ofrecer apenas un mínimo recuerdo, hagan suyo ese entusiasmo, se pongan a la altura de sus mejores antecedentes y nos ayuden a caminar hacia una integración más plena entre nuestros pueblos.

## Referencias

Biaggini, Hugo (2012). *La contracultura juvenil*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

De Gori, Esteban (2012). *La república patriota*. Buenos Aires: Eudeba.

Narvaja de Arnoux, Elvira (2008). *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*. Buenos Aires: Biblos.

Terán, Oscar (1979). *José Ingenieros. Antimperialismo y nación*. México: Siglo XXI.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2015). *El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo

---

# Capítulo 3

## Perspectivas democráticas de la cooperación universitaria en el proceso de integración regional

---

Jorge Landinelli // Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias  
Sociales - Universidad de la República (UDELAR) - Uruguay

### Introducción

En el presente las condiciones de existencia de los países latinoamericanos son muy diferentes a las que en el pasado circunscribieron la configuración del grueso de los duraderos atributos de sus universidades. Esas instituciones, como hechas históricamente determinadas, han sido interpeladas en las últimas décadas por profundas alteraciones de sus ambientes sociales y súbitamente han debido asumir retos de una magnitud antes insospechada: responder eficazmente a la multiplicación de las demandas de acceso a la formación superior; perfeccionar las actividades docentes mediante una esmerada y constante renovación de las prácticas pedagógicas; asumir el impacto innovador de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el campo académico; recomponer los mecanismos de gobierno y los procedi-

mientos de gestión; proponer nuevas interpretaciones críticas de la realidad e intensificar la generación de conocimientos significativos, capaces de incidir positivamente en el progreso económico y el bienestar colectivo.

En ese marco, como ingrediente clave del registro de asuntos cuyo abordaje implica una reconceptualización de las funciones clásicas de la educación superior, también se plantea la selección de respuestas al fortalecimiento de los procesos de internacionalización, los que se han acentuado notablemente en las últimas décadas. Ellos, que obedecen a muy disímiles criterios y prototipos de referencia, influyen notablemente en las distintas universidades y les imponen la necesidad de integrar a sus líneas de acción un conjunto de orientaciones de trabajo fundadas en la intención de potenciar la cooperación académica transfronteriza y estimular el crecimiento de una vida institucional que no puede ser restringida a ámbitos geográficos y coordenadas culturales puramente nacionales.

Atendiendo a la trascendencia de esa dimensión particular de los cambios que caracterizan a esta época, la siguiente exposición procura hilvanar algunos comentarios dirigidos a bosquejar un panorama sumario sobre la naturaleza y finalidades de las políticas de internacionalización de la educación superior en curso y valorar el mérito de algunas experiencias formuladas con alcances regionales e implementadas con una firme vocación de índole democrática.

## Significados de los procesos de internacionalización universitaria

En todos los países latinoamericanos los sistemas educativos enfrentan fuertes desafíos ligados a las insondables transformaciones que caracterizan a la época actual, cuando se ha establecido un escenario global en el que cada vez más la expansión del conocimiento y el empleo eficaz de la información ocupan un lugar central en la conformación de los procesos productivos, en la estructuración de las sociedades y en la hechura de sus hábitos culturales. De hecho, aún en medio de debates entre estimaciones discordantes sobre la naturaleza e implicancias de un fenómeno que cuenta con multiplicidad de definiciones y valoraciones, se ha consolidado la idea de que la elaboración

de un sector dinámico de generación, transferencia, utilización y renovación de conocimientos, relacionados con el crecimiento y la competitividad económica, el desenvolvimiento social y la promoción de la modernidad contemporánea, se ubica en el centro de los problemas fundamentales del desarrollo y el bienestar de los países.

Es evidente que transitamos una etapa del proceso civilizatorio en la que los bienes cognitivos tienen cada vez mayor importancia como factor crucial del desarrollo y que, como consecuencia, necesariamente aumenta la relevancia de las capacidades de producción académica acumuladas en las instituciones de educación superior y en condiciones de ser articuladas con las necesidades y aspiraciones más importantes de las sociedades. Es por eso que, reconociendo esa realidad, se ha afirmado la idea de que:

... en un mundo donde el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden, el desarrollo de la educación superior constituye un elemento insustituible para el avance social, la generación de riqueza, el fortalecimiento del patrimonio cultural, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz (CRES, 2008).

Para poder cumplir con esas finalidades, sensiblemente más amplias que las afincadas durante largos itinerarios históricos en las universidades tradicionales, en los últimos años se ha consolidado la noción de que la educación superior no puede ser concebida exclusivamente como el quehacer de una constelación de organizaciones basadas en acumulaciones académicas especialmente locales y dirigidas casi exclusivamente a la formación de recursos profesionales en distintas áreas de interés social. Es claro que las entidades universitarias, en su condición de cúspides de los sistemas educativos, constituyen piezas decisivas para ampliar las oportunidades de las personas en el mundo laboral, facilitar su ingreso a posiciones aventajadas y, de esa manera, favorecer la movilidad social ascendente. Pero, más allá del cumplimiento regular de esa responsabilidad consustancial a su existencia, como corporaciones asentadas en el fomento intensivo de la ciencia y la cultura, las universidades están llamadas a cumplir un rol trascendente en la búsqueda de respuestas a los interrogantes que suscita el

avance contemporáneo del conocimiento y el adecuado aprovechamiento de sus beneficios.

La constatación anterior implica asumir que, como nunca antes en la historia, el vigor de la educación superior universitaria es inseparable de sus capacidades para interactuar en procesos intelectuales y diálogos científicos ampliados e incorporar orgánicamente a sus funciones de enseñanza, investigación y servicio a la comunidad, una dimensión internacional e intercultural:

La educación superior debe asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales, entre los que figuran la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública (CMES, 2009).

El hecho a enfatizar es que en las condiciones vigentes de emergencia de nuevos entornos mundiales de interdependencia impuestos por la avasallante fuerza de la globalización, muchas cuestiones esenciales para alcanzar el progreso humano ya no pueden encontrar soluciones fundamentadas en el examen de condiciones nacionales privativas: problemas económicos, comerciales, jurídicos, sanitarios, migratorios, ambientales, educacionales, etcétera. En ese marco, en el que se ven envueltas especialmente las universidades más consolidadas y complejas, es insoslayable considerar que ellas deberían renunciar a toda clase de ensimismamiento para procurar insertarse de modo creativo en la producción y asimilación de conocimientos a escala internacional.

Las redes internacionales de universidades y otras iniciativas conjuntas de asociación animadas por la voluntad de mejoramiento de la calidad académica, forman parte de la búsqueda de contribuciones destinadas a enfrentar los problemas más urgentes de nuestro tiempo y proyectar alternativas de futuro para que las sociedades puedan transitar hacia mayores niveles de desarrollo económico, social, cultural y político. Esta firme tendencia de la época se manifiesta en una variedad de emprendimientos: incremento acelerado de los programas de movilidad académica de profesores y estudiantes, expansión de la educación a distancia, promoción de propuestas formativas basadas en diseños curriculares interinstitucionales y transfronterizos,

desarrollo de proyectos asociados de investigación científica, flexibilización de los procedimientos de reconocimiento y homologación internacional de titulaciones, estructuración de una diversidad de formatos de suministro transnacional de servicios educativos. Se expresa también en acuerdos formales entre países para la configuración de distintos protocolos operativos orientados al relacionamiento multilateral de los organismos educativos y a la articulación de las comunidades académicas mediante el respaldo estatal a convenios de cooperación y consorcios sustentados en la búsqueda del beneficio mutuo.

Las experiencias contemporáneas de coordinación de la educación superior universitaria en el mundo indican que, de manera mucho más potente que en cualquier otra etapa precedente, el intercambio de ideas, acervos cognitivos y personas más allá de las fronteras de los países es parte vital de su evolución, ya que concreta la expansión de una corriente de creciente interacción institucional y de firme vivificación de los flujos del llamado “nomadismo académico”.

No obstante, es ineludible señalar que en las manifestaciones del fenómeno de internacionalización de las tareas universitarias se distinguen dos enfoques marcadamente antagónicos. Por un lado el que deriva de la percepción de una ineludible necesidad de articulación de las funciones típicas de enseñanza e investigación con una dimensión de complementariedad internacional, colaboración, asociación y comunicación intercultural, orientada al perfeccionamiento constante de las diferentes prácticas académicas locales y sustentada en principios de reciprocidad: “La cooperación internacional en materia de educación superior debería basarse en la solidaridad, el respeto mutuo y en los valores del humanismo y el diálogo intercultural” (CMES 2009). Por el otro, en términos antagónicos, el que se conecta al ascendiente de una estricta racionalidad de mercado y promueve el incremento de las actividades comerciales transnacionales en los campos de la generación y utilización lucrativa del conocimiento, del mismo modo que en el suministro de servicios educativos altamente rentables, e induce a la adopción de nuevas modalidades de competencia por el prestigio académico entre las universidades. En concordancia con esa lógica se ha modelado una nueva división internacional del trabajo en materia de educación superior e investigación científica, en la que se condensan agudas desigualdades que robustecen

el poderío de los países más desarrollados y menoscaban el futuro de una multiplicidad de sociedades postergadas o de desarrollo tardío que ocupan grandes zonas del planeta.

La globalización constituye un componente de la realidad mundial que no es posible ignorar, pero que sí puede reformularse críticamente para que pueda constituirse en un proceso integrativo que considere las características peculiares de cada región y de cada país, para posibilitar la articulación de situaciones que no son homologables:

...la globalización no es necesariamente una fuerza homogeneizadora, sino que también ofrece cuantiosas oportunidades de coexistencia con la heterogeneidad de las tradiciones culturales, ello depende en gran parte del modo en que nos acoplamos a estas fuerzas de la globalización (Henry et al., 2007).

Para las universidades latinoamericanas este es un problema crucial de la actual fase histórica, en tanto es un hecho suficientemente probado que la concepción hegemónica de la globalización apunta instaurar un nuevo modelo de organización mundial estratificada y discriminante del dominio de la ciencia y la tecnología, pensado como un sistema de producción y consumo en donde se contraviene el pluralismo intelectual y se achica el espacio público de usufructo de los recursos cognitivos, lo cual implica poner en entredicho el futuro del sentido democrático de una educación comprometida con objetivos de justicia social.

Desde el último tramo del siglo pasado se ha vigorizado un “mercado internacional del conocimiento” dinamizado por un conjunto de elementos condicionantes: la apropiación privada y el control comercial de los productos y aplicaciones de la investigación científica y tecnológica; la concentración de capacidades estratégicas en organismos multilaterales de crédito, en agencias especializadas de las naciones altamente industrializadas y en otros actores externos, que procuran gravitar de modo categórico en la hechura de las políticas nacionales de educación superior; el ascendiente de potentes programas de cooperación internacional cerrados a los entendimientos y poco diferenciados, elaboradas unilateralmente de acuerdo con las prioridades establecidas por las entidades que otorgan empréstitos y subsidios condicionados; la promoción de modelos uniformes de legitimación de las

prácticas científicas, frecuentemente distantes del imperativo ético de ubicar al conocimiento como un problema relevante de interés público y pertinente en relación a sus contextos de aplicación. También, al amparo de la misma concepción, se ha fomentado el impulso a la libre circulación internacional de servicios educativos y a la plena mercantilización de su oferta por parte de poderosos agentes privados:

(...) al igual que otros servicios públicos, la enseñanza superior se ha integrado al mundo del mercado global. Los estudiantes ahora son visualizados como consumidores, libres de seleccionar los mejores cursos, en tanto las empresas privadas proveedoras de educación materializan grandes utilidades (UNESCO, 2004).

Planteada en esos términos estratégicos incompatibles, podría decirse que la problemática inherente a la internacionalización de la educación superior se constituye como un punto específico de controversias políticas e ideológicas dilemáticas, un terreno de disputas entre distintas valoraciones, creencias y representaciones del funcionamiento presente y venidero de las sociedades actuales. Esa realidad se manifiesta en divergentes propuestas organizacionales de la cooperación internacional de las universidades:

El contexto internacional está fuertemente dominado por los nexos asimétricos impuestos por la globalización neoliberal, pero no se reduce a ella. También se han creado espacios para articulaciones regionales y mundiales construidas al margen de la lógica mercantil, referidas a dimensiones no económicas de índole específicamente social y cultural, basadas en la reciprocidad y el beneficio mutuo. En el caso latinoamericano son múltiples los acuerdos transfronterizos de universidades que buscan asumir prácticas de carácter marcadamente cooperativo, tanto en el ámbito de la producción pedagógica como en el de la promoción de procesos de creación y difusión de conocimientos relacionados a la resolución de problemas colectivos. Se trata de experiencias de concertación académica que, sin renunciar a la peculiar naturaleza nacional de la educación superior, no la conciben de un modo autárquico (De Sousa Santos, 2004).

## Internacionalización y regionalización universitaria en el contexto del Mercosur

Las universidades latinoamericanas reconocen en su itinerario una prolongada vocación integracionista, nutrida por el ideal americanista postulado fervientemente por el movimiento de la Reforma de Córdoba y apoyada en la “conciencia de un destino común de las naciones” y en “la voluntad de hacer real y fecundo el acercamiento espiritual de los pueblos y su unión cultural” (UDUAL, 1949).

Respondiendo a esa clase de ideales, en distintos momentos del ciclo histórico, se pusieron en funcionamiento algunas significativas experiencias de coordinación de entidades de distintos lugares del continente, algunas de escasa permanencia y otras activas hasta la actualidad. Dichas instancias sirvieron en múltiples oportunidades para compartir experiencias, facilitar la comprensión de las respectivas realidades y, muy frecuentemente, para defender colectivamente la autonomía universitaria y la libertad académica, cuando esas cualidades estructurantes se vieron amenazadas o avasalladas en distintos momentos y en casi todos los países de la región por diversos regímenes autoritarios de gobierno. Pero, sin merma de su incuestionable significación simbólica o trascendencia política, esas propuestas de asociación fueron durante largo tiempo relativamente endebles o escasamente productivas en el campo de las acciones concretas de concertación propiamente académica. Puede decirse que en general los vínculos y pactos interuniversitarios e intrarregionales tuvieron menos importancia que las decisiones particulares de muchos de los establecimientos nacionales, interesados en establecer solamente contactos y acuerdos de esa índole con respetados centros de estudio ubicados en países avanzados de otras latitudes, lo cual no siempre contribuyó significativamente al fortalecimiento de los sistemas de educación y de ciencia de la región.

En el presente, adaptándose al nuevo escenario dinámico y cambiante respaldado en las posibilidades abiertas por las tecnologías de la información y la comunicación, las universidades latinoamericanas y caribeñas han aspirado a construir paulatinamente un conjunto de plataformas operativas destinadas a la cooperación horizontal. Estos emprendimientos, que no suponen la renun-

cia a los variados e imprescindibles acuerdos de colaboración e intercambio a escala mundial, han servido para promover políticas específicas de convergencia en redes regionales fundadas en la necesidad de compartir potenciales académicos orientados al estudio de muy variados y urgentes problemas estratégicos que no reconocen límites fronterizos.

Puede decirse que en buena medida esos emprendimientos han sido estimulados por la ampliación los lazos económicos integracionistas a nivel regional. Este es un fenómeno constatable en numerosas experiencias desarrolladas en todo el continente, entre ellas y de modo destacado las implementadas en el entorno del Mercosur, algunas surgidas de convenios interuniversitarios y otras establecidas formalmente por acuerdos intergubernamentales adoptados con la finalidad de trascender la naturaleza básicamente comercial del tratado.

Entre las primeras es ineludible destacar por su valor emblemático, continuidad y eficacia la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), una alianza entre instituciones que desde agosto de 1991 ha instaurado un marco orgánico de cooperación horizontal e integración justificado en la similitud de las instituciones públicas y autónomas del bloque que participan de ella en términos de absoluta paridad. Se trata de treinta y una universidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, animadas por la confianza recíproca y la vocación de tender puentes de colaboración solidaria para instalar un ambiente académico común, fundado en el axioma de que la complementariedad es esencial para responder a las demandas del desarrollo integral y compartido de la región:

(...) las universidades aisladamente no están en condiciones de responder a todos los requerimientos del medio en todas las áreas del saber, con igual nivel de excelencia y eficacia (...) el apoyo solidario entre varias universidades se presenta como una solución adecuada, viable y gradual para las más diversas áreas y aspectos, en el corto, mediano y aún en el largo plazo (AUGM, 1991).

Siendo un amplio lugar de intercambios facilitados por criterios compartidos acerca de la naturaleza sustantiva del quehacer universitario, la AUGM se ha caracterizado en su ya largo recorrido por un importante nivel de realizaciones concretas, concordantes con la idea de fortalecer los procesos de formación de recursos humanos calificados, estimular la movilidad académica de profesores

y estudiantes, promover el desarrollo científico y la capacidad tecnológica de los países y aprovechar solidariamente los logros y las ventajas de cada institución, al encarar mediante una multiplicidad de “proyectos hermanados” el estudio de problemas transversales en distintas áreas de conocimiento visualizadas como preeminentes para el progreso de la región.

En el segundo tipo de experiencias de regionalización universitaria se identifican las que no se fundamentan en compromisos entre distintos organismos educativos, sino en políticas oficiales concertadas entre las correspondientes autoridades gubernamentales. El Tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual se estableció el Mercado Común del Sur (Mercosur), fue justificado como una respuesta necesaria a las condiciones de un sistema económico internacional extremadamente desequilibrado, escasamente cooperativo y desventajoso para los países latinoamericanos, en el que las nociones clave han sido las de competitividad, liberalización comercial y desregulación de los mercados. Respondiendo a un esquema de “regionalismo abierto” subordinado a la lógica dominante de la globalización, el diseño original del Mercosur dispuso el compromiso de los países miembros para coordinar las políticas macroeconómicas, impulsar en sus lugares de competencia jurisdiccional la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, fijar un arancel externo común y armonizar las legislaciones comerciales. Subsidiariamente se resolvió complementar esos objetivos con la formulación de acuerdos generales para la preservación de los regímenes democráticos, la cohesión de la política exterior y la seguridad regional. Desde entonces, pese a haber alcanzado logros de consideración que han afianzado su viabilidad, el proceso del Mercosur ha transcurrido de manera discontinua y el cumplimiento regular de sus metas con frecuencia se ha visto perturbado por fragilidades de las economías asociadas y por decisiones políticas unilaterales de los gobiernos que han alterado repetidas veces las reglas de juego previstas.

No obstante, más allá de los altibajos del proyecto, es posible reconocer en el Mercosur una serie de estimables y sostenidas políticas de integración educativa fundadas en la intención de trascender las finalidades básicamente comerciales del acuerdo:

(...) la transformación orquestada por los países miembros debe ser más que un simple mercado común. Su resultado deberá ser no solamente económico sino también social y cultural, un horizonte común para las aspiraciones y proyectos de sus pueblos, debe ser un instrumento de la justicia social y pilar de la integración social, en virtud de que sin equidad social y la incorporación de todos los sectores sociales al mejoramiento económico, los programas de desarrollo tendrán pocas viabilidad (Iglesias, 1993).

Esta línea de acción integracionista en el campo educativo se ha dispuesto desde el Sector Educativo del Mercosur (SEM), instancia formal tempranamente creada en 1991, dependiente de la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur y responsable de diseñar e implementar planes concordantes con los principales ejes de trabajo aprobados: formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, capacitación de los recursos humanos capaces de contribuir a su desarrollo, armonización de los sistemas educativos. Todo ello entendido no como un simple agregado de experiencias, sino como una convergencia de realidades académicas que, aunque respondan a trayectorias históricas y entornos disímiles, pueden influirse mutuamente y generar la posibilidad de potenciar las capacidades de cada una de ellas en relación con una suma de finalidades clave.

En ese sentido, en paralelo a las agendas prioritariamente económicas de los gobiernos el SEM ha estructurado una plataforma positiva para incidir sobre las realidades educativas, estableciendo un espacio inherente a la educación superior en el que se intenta jerarquizar la atención a algunos de los problemas estratégicos básicos de la integración: favorecer el aumento de la calidad académica y científica de las instituciones de enseñanza avanzada, reducir el déficit de recursos humanos de alta calificación tecnológica, facilitar la adaptación de las economías a los nuevos paradigmas productivos, fomentar la producción de conocimientos, la creatividad y la innovación, aportar al mejoramiento sustancial de las condiciones de existencia de las sociedades, atender a la preservación del medio ambiente, impulsar el desenvolvimiento de la herencia multicultural común y la revaloración de las identidades nacionales, contribuir a la promoción de una ciudadanía regional sustentada en el profundo respeto a los derechos humanos, el cuidado de la democracia y el cultivo de la paz.

Con logros destacables e insuficiencias operativas que muchas veces han perturbado la concreción de los objetivos planteados, en más de dos décadas se ha generado un cúmulo de experiencias relevantes organizadas por la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del SEM, organismo en el que hoy participan activamente los cinco países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y, con menor intensidad, los asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). En ese plano de realizaciones, de manera apenas indicativa, debe señalarse: la instalación del mecanismo permanente de evaluación y acreditación regional de carreras de grado universitario (Sistema ARCU-SUR) que involucra en la actualidad a más de cuatrocientas cincuenta ofertas de estudio en Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Veterinaria; la instrumentación del programa de movilidad académica para estudiantes de carreras de grado acreditadas de acuerdo con los protocolos aplicados por el sistema regional (Programa MARCA); la convergencia de equipos de investigación regionales en la Red Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT); el trabajo de reflexión y producción de conocimiento especializado del Núcleo de Estudios e Investigación en Educación Superior (NEIES) y la publicación regular de la Revista Integración y Conocimiento. En el presente se analiza la posibilidad de agregar a ese repertorio de acciones la propuesta de creación de un mecanismo de acreditación de carreras posgrado. También la conformación de un Sistema de Educación a Distancia del Mercosur, como medio complementario para facilitar el incremento de las alianzas entre las instituciones de la región, ensanchar sus vínculos y permitir la presencia de distintas prácticas docentes en lugares alejados de su entorno inmediato.

Ese cúmulo de emprendimientos determina una esfera de políticas en proceso pero, desde una conceptualización de los problemas del desarrollo regional compartido y del papel efectivo que puede cumplir un patrón de internacionalización de la educación superior configurado con un sentido democrático, lo que se ha concretado es trascendente y ha estado en consonancia con los principios generales asumidos en el Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur:

...conformar un espacio educativo común a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el progreso de integración, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con la finalidad

de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial los sectores más vulnerables, en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (MERCOSUR, 2011).

## Comentario final

Los países latinoamericanos cuentan con ricas tradiciones acumuladas en sus respectivos sistemas de educación superior, pero las estructuras institucionales inmutables no son funcionales a las demandas presentes y futuras de la ciencia, la técnica y la cultura. La organización universitaria representa valores clave de la democracia, simboliza en su esencia el progreso intelectual, la preservación de la cultura, la efectiva libertad de pensamiento, la difusión de las ideas y el cambio social. Por eso, la transformación constante de la vida académica para favorecer la formación de recursos humanos dotados de capacidades innovadoras, es esencial para desbrozar el camino que permita asegurar un desarrollo socialmente compartido e integrar la creación, asimilación, irradiación y aplicación del conocimiento a la solución de los problemas más acuciantes de las sociedades.

Pero, más allá de esa observación genérica, no es posible dejar de constatar que el escenario universitario en la región es extremadamente heterogéneo y en la actualidad muestra un complicado mosaico de organismos claramente diferenciados: públicos y privados, laicos y confesionales, de masas y de elites, nacionales y estatales o locales, de alcances académicos y científicos extendidos o acotados únicamente a la función docente. Por eso, es ineludible jerarquizar en la dinámica de los procesos de internacionalización y regionalización la responsabilidad de aquellas universidades complejas que han sido concebidas plenamente como un servicio público en el que radica el grueso de la investigación científica y la oferta más calificada de carreras de grado y posgrado, las que ordenan su trabajo en relación a los intereses generales de la sociedad y conciben a los seres humanos no en su condición de consumidores sino de ciudadanos portadores de derechos, entre ellos, el de la educación.

Especialmente en esa clase de universidades debe reconocerse, como en otros momentos del proceso histórico, un instrumento vital de la transición hacia

el progreso, particularmente importante cuando es indispensable promover soluciones y establecer alternativas a la expansión de las políticas aplicadas por las instituciones económicas globales que privilegian, en detrimento del desarrollo humano sostenible, el funcionamiento del mercado, los intereses de las grandes corporaciones y la salvaguardia del mundo financiero.

En síntesis, es razonable entender que en el marco de los desafíos que plantea esta etapa de la evolución de las civilizaciones, de lo que se trata es de asumir en términos democráticos y solidarios el desafío de la internacionalización de la educación superior mediante el fortalecimiento y la articulación de propuestas de cooperación horizontal que permitan la renovación del contrato cultural y científico entre entidades universitarias y sociedades de la región, para hacer más eficaz su contribución a estrategias de desarrollo que permitan alcanzar el bien común y la superación de las inequidades.

Con sus fortalezas y debilidades, los resultados alcanzados en el campo de la cooperación de las universidades en el escenario del Mercosur son producto de un equilibrio de tensiones entre muchos agentes que entrecruzan intereses, argumentos y capacidades de decisión para definir acciones reales. Por eso, el abordaje de la heterogénea y diferenciada problemática de la internacionalización y la regionalización de la educación superior muestra la validez de algunos principios constitutivos de los lineamientos de trabajo acordados en sus respectivos contextos orgánicos por autoridades universitarias y por responsables nacionales de las correspondientes políticas sectoriales: el acento puesto en la negociación, el entendimiento y la elaboración de consensos entre los actores de los distintos procesos; el énfasis en la legitimidad sustentada en la compatibilidad de intereses y objetivos; la promoción de la interacción solidaria para salvar asimetrías y equiparar las posibilidades de participación en los emprendimientos conjuntos; la adopción de dinámicas gradualistas, respetuosas de las prioridades nacionales y autonomías institucionales, de la pluralidad de enfoques y de las circunstancias particulares de cada uno de los sistemas educativos; la reivindicación de la pertinencia como criterio rector de las prácticas de cooperación y de atención a asuntos primordiales del desarrollo económico, político, social y cultural de la región; el fomento de una actitud abierta al diálogo, el intercambio y la colaboración con otros espacios de concertación académica a nivel latinoamericano y mundial.

## Referencias

AUGM (1997). *Acta de Intención Fundacional y Estatutos de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo* (Multicopiado). Montevideo: Consejo Directivo Central de la Universidad de la República.

CMES (2009). "Las nuevas dinámicas de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo". *Comunicado de la Conferencia Mundial de Educación Superior*. París: UNESCO.

CRES (2008). *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Cartagena de Indias: IESALC-UNESCO.

De Sousa Santos, Boaventura (2004). *A Universidade no século XXI*. San Pablo: Cortez Editora.

Henry, Miriam; Lincard, Bob; Risvi, Fazal y Taylor, Sandra (2007). "Trabajar con/contra la globalización en educación". En: Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (Comp.), *Globalización y educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires : Miño y Dávila.

Iglesias, Enrique (1993). "Integración universitaria". Ponencia en el Seminario Universidad y Mercosur. Organización Universitaria Interamericana (OUI), Montevideo.

MERCOSUR (2011). Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur 2011-2015. Disponible en: <http://edu.mercosur.int/es-ES/component/jdownloads/finish/7/414.html>

UNESCO (2004). *Educación superior en una sociedad mundializada*. París: UNESCO.

## Capítulo 4

# Nuestra integración a 25 años de la creación del MERCOSUR<sup>1</sup>

---

*Mariana Vazquez // Universidad de Buenos Aires*

El 26 de marzo de 2016 se cumplieron veinticinco años de la firma por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay del Tratado de Asunción, que dio nacimiento al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En este cuarto de siglo, el mundo y, particularmente, América del Sur, han cambiado. Esta última lo ha hecho a la luz de una profunda transformación del ciclo político, a partir de la llegada al poder de gobiernos de raigambre popular. ¿Cuál ha sido la trayectoria del MERCOSUR en este contexto? ¿Cuánto ha horadado el cambio de época el rígido cerrojo jurídico-institucional de las reformas promovidas por el Consenso de Washington, que la primera década de dicho bloque consolidó? ¿Cuánto ha acumulado la integración y, en qué medida, ha fortalecido su capacidad de nutrir procesos nuevos, como la UNASUR o la CELAC? El trabajo explorará diversas dimensiones de la integración, con el objetivo de responder al interrogante que, en algún sentido, se encuentra detrás de aquellas preguntas: cuán estructurantes han sido los cambios de la última década. Asimismo, presentará interrogantes y dilemas que caracterizan el momento actual del proceso de integración.

---

<sup>1</sup> Este trabajo constituye una versión ampliada del artículo "Dilemas de Nuestra Integración en un mundo en transición", Revista Horizontes del Sur, octubre de 2014.

## La reflexión sobre la integración latinoamericana, en contexto

La reflexión sobre la integración regional latinoamericana y, particularmente aquí, sobre el proceso de integración en el MERCOSUR, no puede descontextualizarse. En este sentido, haremos referencia a ciertos elementos del contexto actual que, en nuestra opinión, interpelan al corazón de nuestra integración: a sus acuerdos estructurantes, a sus objetivos, y a su identidad, ciudadana e internacional. Estas características, que en modo alguno pretendemos presentar como un mapa acabado, son inherentes a un mundo que definimos como en transición.

En primer lugar, la crisis de un modo de acumulación basado en la especulación financiera a escala global, acompañada de una reorganización mundial de la producción y el comercio, interpela al bloque en relación con el tipo de inserción económica internacional deseable para nuestra región, así como sobre la mayor o menor convergencia de los proyectos nacionales que se encuentran (o desencuentran) en el esquema regional y se proyectan al mundo. Esta crisis implica el fracaso, recurrente en la historia económica mundial de los últimos siglos, de una de las formas en las cuales se ha plasmado la idea que Karl Polanyi en *La gran transformación* llamó la falacia más eficaz nunca inventada: la idea del correcto funcionamiento del mercado autorregulado. La crisis pone de manifiesto una vez más el fracaso de estas ideas, que niegan el carácter endógeno de las crisis del capitalismo, así como de las políticas de ajuste estructural (¿austeras?) que supuestamente las resolverían. Nuestra región fue escenario paradigmático de esos fracasos hace ya más de una década, y el cambio de época, o la época de cambios que vivimos a partir de los años 2000, ha sido un camino construido sobre las ruinas que aquella crisis dejó.

En segundo lugar, este escenario se caracteriza por el tránsito hacia una todavía incierta nueva configuración de las relaciones globales de poder, hacia el sur y hacia el este, con China como principal protagonista. Este tránsito se ancla, por cierto, en el traslado de los centros dinámicos del capitalismo global, es decir, en el gran dinamismo de las economías pertenecientes a aquellas regiones, que contrasta con la decadencia de las potencias de otrora. Los números son contundentes, incluso en el marco de una cierta desaceleración

de los últimos años. Tómese el guarismo que se tome (la participación de los países emergentes en la producción y el crecimiento mundiales; su participación en el comercio mundial; su lugar en tanto fuentes y destinos de inversión extranjera directa, etc.) el mapa es incontrastable. Ahora bien, esta transformación de la geografía económica global no tiene un correlato directo en el poder político, y mucho menos militar, así como tampoco en los cambios de aquellas prácticas y hábitos de poder que no se transforman a la misma velocidad que sus fundamentos materiales. Sin embargo, es innegable como tendencia de largo plazo.

En tercer lugar, asistimos a una crisis de las formas tradicionales de la democracia (representativa, liberal), tanto en sus anclajes nacionales como regionales. Un ejemplo paradigmático de esto último parece ser la Unión Europea. En este proceso de integración, tendría lugar lo que José Ignacio Torreblanca (2014) ha llamado provocativamente un “estado de excepción tecnocrático”. El autor afirma que “(...) esta crisis, en lugar de servir para avanzar en la corrección del déficit democrático que la Unión Europea ya arrastraba de antemano, ha tenido como consecuencia la colonización de la política nacional por la tecnocracia europea” (Torreblanca, 2014: 64) Esto plantearía un problema caro a la ciencia política “(...) un problema cuya solución desconocemos: el de cómo organizar las interdependencias entre democracias que comparten soberanía de tal manera que tanto el proceso como el resultado sean democráticos” (Torreblanca, 2014: 8). La no resolución en forma virtuosa de este dilema ha llevado, asimismo, a una profunda asimetría en la legitimidad relativa de las democracias entre el norte y el sur<sup>2</sup>

Paradójicamente, esta crisis de las formas tradicionales de la democracia, en América del Sur se manifiesta como una miríada de innovaciones tendientes a su profundización, en un sentido sustantivo y no ya formal.<sup>3</sup> Como señalan Mario Toer, Federico Montero y Santiago Barassi:

Más allá de la diversidad de sus políticas y modos de impulsarlas, el proyecto de integración y transformación en curso indica que, en ciertos planos relevantes, se ha ido fraguando una lógica común en la cual confluyen elementos de diversas tradiciones, y en la que la democracia y su profundización aparece como uno de sus pilares fundamentales (Toer, Montero y Barassi, 2014: 66).

<sup>2</sup> La argumentación que sostiene esta afirmación está desarrollada en Torreblanca, José Ignacio, *Óp. cit.*

<sup>3</sup> Una reflexión teórica sumamente rica al respecto puede encontrarse en Pereira da Silva [2015].

Afirman asimismo estos autores que:

(...) la voluntad de expandir el principio democrático al conjunto de las relaciones sociales es una clave de interpretación productiva que unifica estas experiencias. Más importante aún, esta perspectiva reubica en el plano estrictamente político el eje de las discusiones sobre la caracterización de estos procesos ante los criterios clasificatorios de tipo ideológico (izquierda-centroizquierda), voluntarista (reformistas-revolucionarios). Por último, el énfasis en lo democrático permite retomar la cuestión del horizonte estratégico de las transformaciones en curso. En las condiciones de periferia en las que nos encontramos, y dadas las características de la época actual, lo 'nacional popular y democrático' puede ser la manera de concurrir al cuestionamiento generalizado del capitalismo, en su actual fase neoliberal, y darle también un nuevo sentido al retorno del debate sobre el socialismo (Toer, Montero y Barassi, 2014: 67).

En cuarto y último lugar, es clave señalar, como un elemento más de este contexto, la crisis del proyecto europeo de integración: como proyecto económico; como proyecto político; como proyecto social; y, sobre todo, como poder normativo global.<sup>4</sup> El imperio de lo que ha sido denominado "Consenso de Bruselas, Frankfurt y Washington" (Fitoussi y Sarraceno, 2014) tiene raíces profundas y complejas aristas, que ameritan una mirada de larga duración. Sin ánimo, por supuesto, de abarcar todas las dimensiones de este complejo fenómeno, destacaremos algunos elementos que esperamos contribuyan al debate.

En una conferencia dictada en Madrid, en octubre de 2011, el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva afirmaba que "(...) el mundo no tiene derecho a permitir que la Unión Europea acabe, porque ya es patrimonio democrático de la humanidad." (Sanahuja, 2012) Podríamos agregar a esto que uno de los principales objetivos políticos, sino el central, que se encuentra en la génesis del proyecto europeo de integración, consolidar aquella región como una zona de paz o como una "comunidad de seguridad",<sup>5</sup> ha

<sup>4</sup> Seguimos en esta caracterización a partir de la idea de "cuatro crisis" a los múltiples trabajos del profesor Antonio Sanahuja. Por supuesto, el desarrollo de esta idea, tal cual se presenta en este artículo, es exclusiva responsabilidad de la autora.

<sup>5</sup> Sobre el enfoque de las comunidades de seguridad de Karl Deutsch, en su relación con la integración regional, cfr. Caballero (2011: 67-70).

sido logrado y es una conquista incuestionable. La crisis de la Unión Europea pone en jaque amplias conquistas históricas y es, entre otras, una profunda crisis de legitimidad democrática, que se retroalimenta con la puesta en marcha de las políticas de ajuste señaladas. La crisis económica, y la respuesta que a ella se ha dado, han implicado una importantísima transferencia de poder desde la política y los mecanismos de representación popular correspondientes de la soberanía popular a los mercados. Sin embargo, esa transferencia de poder a los mercados, paradójicamente o no tanto, está en el origen de la crisis, y tiene que ver con el núcleo de ideas, los patrones jurídico-institucionales y las políticas que predominaron en la construcción del proyecto europeo, con especial fuerza a partir del Tratado de Maastricht (1992). A partir de entonces, ya sin titubeos, el proyecto colectivo priorizó la profundización de la liberalización sin precedentes que había comenzado con la propuesta de creación del mercado único presente en el Acta Única Europea, enmarcada por compromisos profundamente ortodoxos en términos de deuda pública, déficit fiscal, etcétera.

Estos acuerdos se asentaban sobre una base compleja de importantes asimetrías entre los Estados miembros, incrementadas con la última ampliación. No se preveían, en aquel marco, avances institucionales que complementaran la puesta en marcha de una moneda única con, por ejemplo, un federalismo fiscal que coadyuvara a una redistribución más equitativa de los costos y beneficios de la integración y compensara los inevitables ajustes que ésta implicaba. Tampoco se autorizaba al Banco Central Europeo, por ejemplo, a ser un prestamista en última instancia. La política de cohesión social que acompañó esta etapa fue insuficiente para dar respuesta a este problema estructural. Esta afirmación no se refiere a la cuantía de los fondos involucrados, sino a una cuestión conceptual de fondo: el llamado "modelo social europeo" asumió un carácter compensatorio de acuerdos macroeconómicos y de liberalización comercial que tenderían, en el mediano y largo plazo, a producir shocks asimétricos imposibles de resolver porque la política se había rendido frente a los mercados, creando estructuras funcionales a esta situación. Es decir, el núcleo duro del modelo dejaba la búsqueda de la convergencia real en manos del mercado. No se trata, entonces, de una crisis de la integración como objetivo político o como un instrumento para la unidad. Se trata de la crisis de una "integración de mercado". Es fundamental tener en cuenta esta cuestión al reflexionar sobre los dilemas de nuestro propio pro-

yecto de integración. Como ha señalado Sebastián Etchemendy (2014: 63): “La crisis no hizo más que poner la ingenuidad de la izquierda europea frente a un espejo: la Europa social y la integración en clave neoliberal ahora no parecen entrar en el mismo barco.”

Para finalizar esta breve contextualización, nos gustaría señalar que los conceptos de fracaso, en relación con las ideas o paradigmas, y de crisis, si consideramos trayectorias y procesos, son centrales para comprender el contexto en el marco del cual buscamos reflexionar sobre la integración latinoamericana o, por lo menos, sudamericana. Estos elementos son, asimismo, particularmente relevantes cuando reflexionamos sobre el MERCOSUR, que nació al calor de aquellas ideas y contextos. Ambos estuvieron en la base del Consenso de Asunción, que dio origen al bloque en aquella ciudad en marzo de 1991, y marcaron a fuego su primera década.

Cada uno de los elementos mencionados interpela a nuestra integración como proyecto societario, entendido en sus múltiples dimensiones: política, social, cultural, económica e identitaria, entre otras.

La fotografía de América Latina y el Caribe hoy, en comparación con décadas previas, nos muestra una geografía mucho más densa y compleja en términos de proyectos y esquemas de integración regional. Sólo a modo de ejemplo, podemos mencionar los esquemas de los cuales forman parte los países sudamericanos: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Alianza del Pacífico, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A esta cartografía debemos agregar los múltiples acuerdos comerciales al interior de la región y con países o bloques extra-zona. En este capítulo, vamos a desarrollar especialmente el caso del MERCOSUR.

## La década larga del regionalismo abierto

Como señalamos anteriormente, el Mercado Común del Sur surgió en pleno apogeo del neoliberalismo, aquella matriz de ideas que, en el proyecto europeo de integración, dio lugar a los acuerdos de Maastricht y,

de este lado del océano, al Consenso de Washington y a las políticas que en él se basaron: desregulación de los mercados, apertura indiscriminada de las economías, privatizaciones, etcétera. Asimismo, múltiples acuerdos internacionales firmados en el período fueron concebidos como “cerrojos” de aquellas políticas: desde los tratados bilaterales de inversiones que al día de hoy siguen siendo un escollo importante para la definición autónoma de determinadas políticas de desarrollo por parte de los países latinoamericanos, hasta acuerdos de libre comercio y diversos mecanismos que pueden ser comprendidos en el concepto de regionalismo abierto.

El MERCOSUR constituyó, en parte, dados sus objetivos y, específicamente, aquello establecido por el Tratado de Asunción que realmente se implementó (su programa de liberalización comercial), un cerrojo jurídico-institucional regional de aquellas políticas.

De hecho, el cambio de enfoque en un sentido neoliberal de la integración, de una integración que, en el Cono Sur, había nacido a mediados de la década del 80 a la luz de las nuevas democracias reinstauradas, tuvo lugar un año antes de la firma del Tratado de Asunción. En 1990, Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo firmaron el Acta de Buenos Aires, que echó por tierra una integración política, integral y orientada por los Estados iniciada en la década previa. En lo comercial, de una integración basada en los principios de gradualidad, simetría, equilibrio intrasectorial y que buscaba la conformación de un patrón de comercio intrarregional, al tiempo que consideraba las asimetrías y el impacto social de la progresiva desgravación arancelaria, se pasó bruscamente a una desgravación generalizada, lineal y automática, en un plazo ínfimo, sin ninguna consideración de las inmensas asimetrías entre los Estados y al interior de los territorios, ni de los impactos sociales que supondría la renuncia a una integración administrada. Las consecuencias son conocidas por todos y, en este escenario, el cambio “metodológico” de la integración no fue más que otro ámbito de la aplicación del enfoque y las políticas del Consenso de Washington.

La lectura de esta época en relación con la integración regional va delineando una cuestión que nos parece fundamental: la imbricación entre el proyecto de integración regional que se promueve en un determinado momento o contexto histórico, y la definición, a menudo simultánea, en cuanto al proyecto nacional que se busca impulsar. El regionalismo abierto, concepto

que utilizó la CEPAL para caracterizar las modalidades de la integración que surgieron en esta etapa, no puede ser concebido fuera del contexto de la implementación de las políticas de reforma estructural encaminadas en el marco de las ideas hegemónicas de la época. No hay una única forma de hacer integración; ésta es definida políticamente aunque implique incluso renunciar a la política; y su forma, contenido, políticas e institucionalidad tienden a ser funcionales a los proyectos nacionales, mas o menos convergentes según el período de que se trate. A ello nos referíamos también cuando planteamos previamente que lo que está en crisis en el espacio europeo es un proyecto de “integración de mercado”; no la integración en sí misma.

Lo que compartieron ambos procesos en los albores de la década del 90 fue, claramente, una despolitización de los objetivos y la conducción de la integración. El noble objetivo de la consecución o consolidación de la paz en el espacio europeo, que dio origen a la integración en la segunda posguerra, encontró en la integración sudamericana impulsada en la década del 80 un espejo en el objetivo de consolidar las recién instauradas democracias. Este objetivo se vio favorecido por la desaparición de las hipótesis de conflicto latentes entre los países de la región. Una década después, la política desapareció de la escena y los mercados tomaron el protagonismo.

## El MERCOSUR en la década del Consenso de Buenos Aires

La llegada al poder, en 2003, de gobiernos populares en los Estados más grandes del MERCOSUR, Brasil y Argentina, con Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, respectivamente, inauguró una nueva etapa en el esquema de integración. Los nuevos objetivos políticos de los procesos de cambio en ciernes, se plasmaron en un escenario caracterizado por definiciones y acciones políticas, políticas públicas, agendas e instituciones de nuevo tipo. El MERCOSUR, asimismo, interpeló a nuevos sujetos sociales a partir de la creación de ámbitos para la participación de organizaciones y movimientos sociales y del diálogo político con diversos sectores de la sociedad excluidos en la década previa.

Este cambio de época tuvo un referente paradigmático en el Consenso de Buenos Aires, firmado por ambos presidentes el 16 de octubre de aquel año,

respuesta de los nuevos tiempos al Consenso de Washington. Cada uno de sus puntos se plasmó, a lo largo de la siguiente década, en posicionamientos, propuestas, políticas y nuevas instituciones en el MERCOSUR.

El artículo 1 del Consenso de Buenos Aires estableció el derecho de los pueblos al desarrollo, el cual fue uno de los principios políticos ordenadores por excelencia de la nueva etapa, tanto en el plano interno como en el regional e internacional. Desarrollo, caro concepto que volvió al discurso político, a la definición de políticas públicas, a las estrategias de inserción internacional y a ser concebido, por sectores relevantes del liderazgo político y social regional, como un eje del proyecto de integración.

En segundo lugar, los presidentes reivindicaron y recuperaron el rol del Estado. La política volvió a la escena para convertirse en la conducción de los destinos de la región.

En tercer lugar, los jefes de Estado plantearon la indisociabilidad de lo social y lo económico, inherentes a la búsqueda del desarrollo con inclusión, y rechazaron cualquier tipo de concepción de las políticas sociales como compensatorias. La dimensión social del MERCOSUR, bajo la responsabilidad de las áreas de desarrollo social de cada uno de los Estados partes, reflejó prontamente ese cambio de paradigma.<sup>6</sup>

En cuarto lugar, Lula da Silva y Kirchner se refirieron al camino de la unidad regional como un camino que trasciende por mucho la dimensión económico-comercial, al definir la integración como una “comunidad de valores”. Esta cuestión pasó a estar en el centro de la escena, y a sintetizar simbólicamente y políticamente una historia de lucha de organizaciones y movimientos sociales en pos de una región y una integración, diferentes.

En quinto lugar, Da Silva y Kirchner acordaron “impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural”.

Por último, los presidentes aludieron a la unidad sudamericana como una estrategia para hacer frente a la especulación financiera internacional

<sup>6</sup> Hemos desarrollado este punto en Vazquez (2011).

es decir, a aquel modo de acumulación cuya crisis caracteriza al momento actual, y a sus personeros vernáculos y globales.

Contrariamente a lo afirmado por los agoreros de aquellos años, el Consenso de Buenos Aires no fue un puñado de buenas intenciones, sino un acuerdo programático, a partir de la firme voluntad de los jefes de Estado de crear las condiciones para que cada uno de sus puntos se cumpliera.

La etapa del MERCOSUR que nació en 2003 no pudo dejar de reflejar la profunda transformación que tenía lugar en el escenario regional; tampoco sus tensiones y contradicciones. ¿Cuáles han sido, entendemos, los rasgos centrales de esta etapa en el proceso de integración?

En primer lugar, como signo de la época, está la comprensión histórica por parte del liderazgo político, es decir, de los jefes y jefas de Estado, del valor estratégico del proyecto de unidad regional. Esta visión no necesariamente se funda en condiciones materiales que la favorezcan. La base material que sustenta la integración no fortalece “naturalmente” las iniciativas tendientes a transformar la integración regional con un sentido de proyecto común de desarrollo, lo cual da un valor mayor al impulso político. Esta contradicción se exacerba en el marco de la crisis económica internacional.

En segundo lugar es preciso destacar, en esta etapa, la incorporación y jerarquización de nuevas agendas y sujetos sociales en el proceso de integración regional. El MERCOSUR se ha vuelto mucho más complejo, denso y rico, incorporando nuevas dimensiones y aspectos, en un sentido que coloca a su dimensión humana en un lugar central. Sin hacer una presentación exhaustiva, vale mencionar que políticas acordadas en agricultura familiar, integración productiva, cooperativismo, migraciones, derechos humanos, etc., cobran existencia en el bloque fundamentalmente a partir de 2004. El caso de la agricultura familiar es paradigmático en muchos aspectos. A modo de ejemplo, nos referimos a la inclusión de este sector en el cuadro presentado abajo.

### **La inclusión de la agricultura familiar, campesina e indígena como un eje de las dinámicas de cambio en el MERCOSUR<sup>7</sup>**

“La creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), en 2004, ha sido una expresión del reconocimiento del MERCOSUR de la dimensión socioeconómica y la importancia política de la agricultura familiar. La REAF es reconocida como uno de los espacios más dinámicos del proceso de integración regional y se ha convertido en un ámbito de discusión y generación de políticas hacia el sector, de integración solidaria y participativa, que aproxima las poblaciones rurales y asume el reto de superar las asimetrías. Se trata de una experiencia singular en el contexto regional, ya que se basa en el diálogo político entre representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, en la construcción de iniciativas y posiciones a partir de la sinergia entre los espacios nacionales y el espacio regional, así como la valorización del intercambio y la reflexión conjunta.” (UPS, 2014:16)

La Agricultura Familiar representa, en el MERCOSUR, a millones de familias; es la garantía de la seguridad y la soberanía alimentarias; el arraigo en el territorio y, por ende, la disminución de las migraciones forzadas; y la diversidad de culturas e identidades. Sin embargo el MERCOSUR, en su primera década, la negó. “En el proceso de integración formal propuesto por el MERCOSUR en los años '90, la agricultura familiar ocupó un lugar nulo” (González, 2011a:8).

La Agricultura Familiar representa en promedio, en los Estados Parte<sup>8</sup> del MERCOSUR, según los datos del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), el 88% del total de las explotaciones agrícolas existentes (aproximadamente 5.727.163 de grupos familiares” (González, 2011a:7). Estos establecimientos producen la mayoría de los alimentos consumidos en la región y, como señalamos, están en la base de la ocupación de los territorios rurales.

La Agricultura Familiar es reconocida por el MERCOSUR en 2004, lo cual se plasma institucionalmente en la creación de la REAF.

<sup>7</sup> Para el tratamiento de este tema, nos hemos basado particularmente en cuatro trabajos: González (2011a), González (2011b), REAF (2015) y UAPS (2014).

<sup>8</sup> Estos datos no incluyen información acerca de la República Bolivariana de Venezuela.

Progresivamente, los y las agricultores/as familiares “[...], en su diversidad de culturas e identidades, participan de la nueva agenda democrática del desarrollo rural” (UPS, 2014. 86).

En esta década de vida, como señala Leticia Gonzalez (2011a: 16-17), la REAF se ha vuelto un órgano paradigmático del MERCOSUR en dos sentidos. En primer lugar, debido a la inclusión de este sector en la definición de políticas públicas regionales. Y, en segundo lugar, porque se trata de un ámbito institucional que tiene como método de trabajo la participación de las organizaciones y movimientos del sector, a partir de la convicción de los gobiernos acerca de que es en el marco de ese diálogo y trabajo conjunto como deben definirse aquellas políticas.

Finalmente, vale destacar que la REAF se ha enriquecido profundamente con la conformación de secciones nacionales en los Estados asociados del MERCOSUR y Bolivia.

En tercer lugar, debemos mencionar la transformación de los objetivos políticos de dimensiones pre-existentes, en un sentido ya no mercantil sino de ampliación de derechos. Espacios de definiciones políticas conjuntas que nacieron en la primera década como, por ejemplo, los órganos responsables de la dimensión socio-laboral del bloque, cambian ahora sus objetivos y mirada en el sentido señalado.

La dimensión de la integración educativa, presente en el bloque desde sus orígenes, presenta ciertas particularidades en cuanto a esta evaluación, dado que expresa una combinación peculiar de lo viejo y lo nuevo en su haber. Desarrollamos muy brevemente algunos puntos que buscan fundamentar esta afirmación en el cuadro abajo presentado.

## La dimensión educativa de la integración en el MERCOSUR. Lo viejo y lo nuevo en un mapa denso y complejo<sup>9</sup>

La educación, contrariamente a otras dimensiones no vinculadas directamente con la económico-comercial, fue objeto de acuerdos del MERCOSUR desde sus orígenes. El proceso de su institucionalización, de hecho, comienza en enero de 1992, a menos de un año de la creación del bloque. Esto se debió, centralmente, a que lo adoptado en la región no contrariaba ni las tendencias globales hacia la internacionalización y mercantilización de la educación, ni el modelo de integración adoptado por el MERCOSUR en su primera década, presentado previamente. Como señala Daniela Perrotta:

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el MERCOSUR refiere a la necesidad de contar con ‘trabajadores’; es decir, en la medida en que se creó (o intentó crear) un ‘Mercado Común’ del Sur, para asegurar la libre movilidad de los factores productivos se requería que la formación de la fuerza de trabajo sea más o menos similar y que sea posible reconocer los estudios cursados en los cuatro Estados partes. Sin embargo, este ‘factor habilitante’ no fue el único ni el necesario [...]. Al contrario, para comprender por qué los cuatro Estados Nación deciden coordinar en el espacio regional algunas de sus acciones en materia educativa es menester incorporar algunos elementos adicionales, a saber: primero, la configuración de un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio y, segundo, la cada vez mayor tendencia hacia la mercantilización de la educación. Dos tendencias que no fueron disonantes a la orientación general del proceso de integración en su fase inicial (Perrotta, 2013: 54).

Se inició entonces un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que lleva más de dos décadas. “Estos procesos abonan, en una dinámica sostenida en el tiempo de acumulación de experiencia y capacidades de gestión, en un prolífico accionar sedimentado en la

<sup>9</sup> El desarrollo de esta agenda se ha basado fundamentalmente en Perrotta (2013) y Perrotta (2014).

capacidad propositiva y de implementación de variados programas y políticas regionales (...)” (Perrotta, 2013: 57).

La integración educativa en el MERCOSUR ha tenido importantísimos avances, tanto en educación básica como en educación superior, plasmados en la forma de políticas o programas regionales, algunos de los cuales han contribuido sin dudas a la construcción de una ciudadanía regional, como el ya paradigmático Parlamento Juvenil del MERCOSUR. En lo que se refiere específicamente a la Educación Superior, Perrotta (2013: 66) señala, entre lo más destacado, las políticas en el campo de la acreditación de la calidad de un conjunto de titulaciones (55 carreras en la fase experimental y 147 carreras del ARCU-SUR<sup>10</sup> hasta el segundo semestre de 2012), los programas de movilidad, ampliados progresivamente de la movilidad de estudiantes de grado vinculados a carreras acreditadas regionalmente, a la movilidad estudiantil de posgrado y de docentes.

Se destaca, entonces, una importante trayectoria del sector. Las transformaciones que tienen lugar en la región a partir de 2003 se expresan, en este ámbito, en una profundización e intensidad mayores, así como en una aceleración de los ritmos de la integración en esta dimensión, particularmente en la acreditación regional de carreras de grado, multiplicándose las iniciativas en las diferentes áreas de acción coordinada. “Así, las iniciativas implementadas dan cuenta de la importancia política y estratégica de la integración de la educación para el MERCOSUR” (Perrotta, 2013: 54).

Como una expresión a pequeña escala del proceso de integración, lo viejo y lo nuevo coexisten en la dimensión educativa de la integración. Vale mencionar en este caso que, contrariamente a la dimensión de la agricultura familiar ya presentada, este ámbito carece aún de un diálogo institucionalizado o, en un escenario deseable, de un mayor protagonismo de los sujetos sociales vinculados al sector en la definición de las políticas.

<sup>10</sup> El Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad de sus titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados nace en el 2008, fortaleciendo la institucionalidad de un sistema que tenía previamente un carácter experimental.

En cuarto lugar, el MERCOSUR ha establecido durante esta etapa instituciones, metodologías y prácticas de nueva generación para promover la participación social en el bloque. Durante la primera década del proceso de integración, los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical, habían arrancado al neoliberalismo la creación del Foro Consultivo Económico y Social, definido por el Protocolo de Ouro Preto como el ámbito institucional de representación de los sectores económicos y sociales, y la composición tripartita de los nacientes órganos socio-laborales.

A partir de 2003, tanto en los planos nacionales como regional, comenzaron a tener lugar innovaciones institucionales y de diverso tipo vinculadas a la cuestión de la participación social y la integración. Esto se manifestó fundamentalmente de tres formas. En primer término, varias de las instituciones creadas en esta nueva etapa, especialmente las reuniones especializadas, prevén mecanismos de participación social en su seno. En segundo término con la realización, durante cada presidencia pro tempore, de manera ininterrumpida desde 2006, de las Cumbres Sociales del MERCOSUR. En tercer término, con el establecimiento de un incipiente acervo normativo al respecto.<sup>11</sup> Y por último, para completar el mapa, con la creación, en diciembre de 2010, de la Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS).

En quinto lugar, es característica de esta etapa la creación de una institucionalidad acorde con estos cambios (a modo de ejemplo, el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, o la Unidad de Apoyo a la Participación Social, ya mencionada).

En sexto lugar, la creación de mecanismos para enfrentar la cuestión de las asimetrías entre los países, con sentido redistributivo, involucra por primera vez en la historia del bloque un elemento solidario central, plasmado en el diseño del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). La distribución de los aportes al FOCEM es la siguiente: Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguay, 2%; y Paraguay, 1%. Inversamente, Brasil y Argentina se benefician con un 10 %, mientras que Uruguay recibe un 32% y Paraguay un 48%.<sup>12</sup> De los aproximadamente mil millones de dólares en proyectos del Fondo de

<sup>11</sup> Se destaca la recientemente aprobada Dec. n.º 10/15 del Consejo del Mercado Común: “Organizaciones y Movimientos Sociales”.

<sup>12</sup> Se financian proyectos en cuatro ejes prioritarios: convergencia estructural; desarrollo de la competitividad; cohesión social; y fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.

Convergencia Estructural aprobados, el 65, 65% se ejecuta en proyectos en Paraguay y el 24,17% en Uruguay, es decir, en las economías menores. De cuarenta y tres proyectos estatales presentados, diecinueve han sido de Paraguay y doce de Uruguay. Sin embargo, la distribución de los aportes considera las asimetrías y, evaluándose la media histórica del Producto Bruto de la región, Brasil aporta un 70%, Argentina un 27%, Uruguay un 2% y Paraguay un 1%.

En séptimo lugar, la reafirmación de la autonomía en posiciones globales y/o hemisféricas, simbolizada paradigmáticamente por la posición de rechazo al proyecto estadounidense de conformación de un Área de Libre Comercio Americana. Un acuerdo como éste, de concretarse, habría terminado con cualquier posibilidad de autonomía en la definición de las políticas de desarrollo por parte de los países de América Latina y el Caribe. La “muerte del ALCA” fue la condición de posibilidad de la creación de la UNASUR y de la CELAC, unos años después.

Por último, como un elemento más de esta nueva etapa y, en parte, como bisagra de un nuevo momento en la trayectoria del MERCOSUR, la ampliación a la República Bolivariana de Venezuela en 2012 y, todavía en proceso, al Estado Plurinacional de Bolivia. Con la entrada de Venezuela, el MERCOSUR adquiere una nueva dimensión geopolítica y geoeconómica, El bloque pasa a ser la quinta economía mundial (luego de EEUU, China, Alemania y Japón); concentra el 59% del Producto Bruto Interno de América Latina y, con 275 millones de habitantes, representa el 47% de la población total de la región. Venezuela posee la primera reserva comprobada de petróleo del mundo, que incluso supera a Arabia Saudita.

Una interpretación flexible de la idea de ampliación involucra también al llamado “MERCOSUR ampliado”, que incluye a los Estados asociados y extiende las fronteras del bloque de tal manera que va abarcando progresivamente a la UNASUR. De esta forma, múltiples esquemas se van desarrollando, a la vez que potencian y hacen converger diversas dimensiones del proyecto regional de integración, con distintos énfasis y prioridades. El MERCOSUR ha encarado, asimismo, la tarea de administrar la complementación y articulación, en el sentido de potenciar sinergias entre los diversos esquemas y favorecer diferentes procesos de acumulación institucional, política y de políticas públicas. Esta voluntad quedó plasmada en la Decisión del Consejo del Mercado Común n.º 32/14 “Complementación y articulación MERCOSUR

UNASUR”, que establece diversos ejes para esta agenda. Actualmente, asimismo, hay distintas propuestas tendientes a ampliarla a nuevos temas.

La UNASUR y la CELAC, vale destacar, reúnen por primera vez en la historia de la región a los Estados que las conforman. Se trata de un momento extraordinario para América Latina y el Caribe, y de una velocidad de institucionalización significativa.

## Reflexiones finales

Las conquistas del proceso de integración en la última década son muy importantes. Algunas de ellas, incluso, hay que rastrearlas en los orígenes de la más reciente oleada de integración regional entre los Estados partes del MERCOSUR, que tuvo como contexto la restauración democrática. En ese sentido, vale comenzar por aquellas aparentemente intangibles pero fundamentales: la construcción de una zona de paz, democracia y estabilidad política, que nuestra integración coadyuvó a lograr.

Esta breve presentación de algunos elementos centrales de la trayectoria del MERCOSUR en su cuarto de siglo de vida, deja entrever algunos dilemas que deberá enfrentar el bloque en los próximos tiempos, en un escenario particularmente complejo e incierto.

De alguna manera, luego del cambio político que dio lugar a nuevos objetivos y políticas, lo viejo y lo nuevo continúan coexistiendo en el MERCOSUR, y plantean el conflicto de proyectos de integración que atraviesa a nuestra región desde las independencias y cómo éste se plasma en un proyecto concreto en un tiempo y un espacio también específicos. En las dimensiones no comerciales, la integración se ha profundizado y ampliado, generando un esquema de gran densidad. Importantes acuerdos políticos, instituciones y acciones coordinadas dan cuenta de ello. Sin embargo, la hegemonía de la dimensión comercial, plasmada en una estructura institucional y una lógica negociadora que no han sido modificadas sustancialmente, diluye en gran parte la fuerza de la dinámica transformadora.

Es aquí donde cobra sentido todo esfuerzo que promueva un mayor protagonismo popular. En la tensión entre política, democracia y burocracia, por un lado; y, por otro, la tensión entre poder popular y poderes fácticos, el protagonismo popular hace la diferencia. Este debe ser, con certeza, uno de los componentes de un nuevo consenso. Aunque mucho se ha avanzado, mucho nos falta a la hora de encontrar los caminos más efectivos para hacerlo. El desafío es crear, inventar.

Los dilemas del bloque que nos gustaría destacar, en esta etapa, son: cómo enfrentar un proceso de transición y crisis sistema internacional, cómo enfrentar el desafío de una ampliación virtuosa; considerar y contemplar diversos proyectos nacionales de desarrollo en pos de su convergencia con equidad; lograr articular con sentido colectivo el bien público que constituye la nueva situación geopolítica y geoeconómica producto de la ampliación; fortalecer y cuidar a la región como un espacio de democracia y paz y de creciente autonomía en el escenario internacional.

En los próximos años las definiciones en cada uno de estos temas fortalecerán los cambios que tuvieron lugar en la última década, o inclinarán los ejes centrales del esquema de integración en un sentido más cercano al predominante en sus primeros años, en un nuevo contexto internacional y regional. El debate sobre estas orientaciones es fundamental en cualquier reflexión sobre el rol estratégico del MERCOSUR para el desarrollo de nuestra región y de cada uno de nuestros países, así como el fortalecimiento de la democracia sudamericana.

La consolidación y profundización de las transformaciones que tuvieron lugar en la integración regional sudamericana en la última década, en sus múltiples dimensiones, requiere un nuevo consenso, producto de un diálogo político que aborde aquellos dilemas. Porque lo mejor que Sudamérica puede darle al mundo en esta crisis civilizatoria es mostrar una región del planeta en la cual la inclusión, la paz, el respeto a la diversidad, el respeto al derecho internacional y al Estado de derecho, a los derechos humanos, así como el rechazo a cualquier forma de dominación, abuso y neocolonialismo, son posibles. Sudamérica puede convertirse en una potencia civil, en una potencia para la paz. La resolución de estos dilemas, sin ninguna duda, no puede dejarse en manos de los mercados. Es preciso, desde una mayor conciencia regional, llevar adelante una planificación

común de los elementos estructurantes de la integración. Si hay resolución posible, ha de ser conducida por la política, es decir, sobre la base de la soberanía popular.

## Referencias

Caballero, Sergio (2011). "El proceso de integración regional del MERCOSUR: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

Etchemendy, Sebastián (2014). "La decadencia de la izquierda socialdemócrata europea, ¿un laberinto sin salida?". *Horizontes del Sur* (1)

Fitoussi, Jean Paul; Sarraceno, Francesco (2014). "The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus. Old and New Tradeoffs in Economics". *SciencesPo, Observatoire Français des Conjonctures Économiques* No. 2004-02. Disponible en: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01065485/document>

González, Leticia (2011a). "La incorporación de la agenda de la agricultura familiar en el MERCOSUR ¿Consecuencias de un cambio en el modelo de integración?". Ponencia, X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba.

González, Leticia (2011b). "La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de integración regional". *Revista Densidades* (8).

Pereira da Silva, Fabricio (2015). *Democracias Errantes. Reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Rio de Janeiro: Ponteio.

Perrotta, Daniela (2013). "La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR". *Revista Densidades* (13).

Perrotta, Daniela (2014). "Regionalización e internacionalización". Presentación, Congreso CONADU 30 años, Buenos Aires.

REAF, Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (2015). "REAF. Diez años cambiando realidades", MIMEO.

Sanahuja, José (2012). "Las cuatro crisis de la Unión Europea". En: Mesa, Manuela (coordinadora). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. CEIPAZ.

Toer, Mario; Montero, Federico y Barassi, Santiago (2014). "Algunas reflexiones sobre izquierda y democracia a la luz de los procesos populares en América Latina". *Horizontes del Sur*, (1).

Torreblanca, José Ignacio (2014). *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía*, Madrid, Fundación Alternativas/Los libros de la Catarata.

UPS, Unidad de Apoyo a la Participación Social (2014). *Contribuciones para el Diálogo Regional*. Montevideo.

Vazquez, Mariana (2011). "El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur". En: Caetano, Gerardo (coordinador), *MERCOSUR 20 años*. Centro de Formación para la Integración Regional: Montevideo.

---

# Segunda parte

## Democratización universitaria en la región. Políticas, actores y desafíos

---

## Capítulo 5

# La democratización universitaria en América Latina

## Sentidos y alcances en el siglo XXI

---

*Adriana Chiroleu // Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Independiente del CONICET*

La democratización universitaria constituyó una de las banderas de la Reforma de 1918 y en tal carácter dejó una huella indeleble en América Latina; a lo largo del siglo pasado, con características singulares según los países y sus tradiciones, este proceso experimentó también un comportamiento discontinuo caracterizado por un movimiento pendular de ampliación-contracción según la sucesión de gobiernos democráticos o autoritarios, liberales, conservadores o populistas. En la década de 1980, con el inicio de los procesos de redemocratización política volvió paulatinamente a ganar espacio, y con distinto énfasis según las realidades nacionales, se instalaron los debates en torno a la democratización interna de las instituciones (gobierno universitario, autonomía, representación de los claustros) y la democratización externa (ampliación de las bases sociales).

Sin embargo, en estas últimas tres décadas pueden distinguirse marchas y contramarchas cuyo sentido e intensidad varían según las tradiciones y cultura institucional propia de cada país. En este sentido, y en concordancia con la opinión de autores como Tilly (2010), Whitehead (2011 a y b) y Bobbio, la idea de democratización resulta siempre controversial pues es difícil identificar parámetros neutros; se trata asimismo de un concepto flotante, anclado en las singularidades de los respectivos contextos y dotado por lo tanto de un fuerte carácter contingente.<sup>1</sup> Sugiere, además, una empresa que no tiene término, un proceso sin fin que permanece abierto y que va incorporando nuevas tareas. Esto es así en la medida en que las aspiraciones sociales mutan permanentemente y expresan la sensibilidad cambiante de nuestras sociedades y sus valores; los avances de la democracia reclaman nuevos derechos, buscan ocupar espacios vírgenes, no alcanzados aún por el proceso de democratización, o extenderlos a otros actores sociales hasta entonces ausentes. Uno de estos espacios se ubica precisamente a nivel de la universidad, institución cuyas particularidades ponen en tensión constante aquella noción.

Es de destacar el carácter asincrónico y particular de la democratización referida a diferentes esferas de la vida social; por ejemplo, si en algunos ámbitos el reclamo por una ampliación del acceso (a la justicia, a los derechos sociales, etcétera) resulta un avance inobjetable, en otros como la universidad, ésta es una etapa ya superada; los reclamos actuales focalizan en cambio en estimular el acceso de minorías (étnico-raciales, de género, discapacitados, etcétera) y en equiparar los logros de los diversos grupos sociales en el tránsito institucional. En lo que refiere al cogobierno universitario, la espiral democratizadora reclama no sólo su conformación y plena vigencia sino la creciente participación de otros actores tradicionalmente ignorados.

La democratización en el ámbito universitario suele abordarse a través de la aplicación de una clasificación de orden espacial: la democratización externa, que refiere a la articulación entre la institución y la sociedad y da cuenta de la búsqueda de una mayor representación social de las clases o grupos sociales en el seno de la institución, y la democratización interna, que focaliza en la composición del gobierno universitario y la representación que obtienen los diversos claustros.

<sup>1</sup> Whitehead (2011a: 52-53) señala la existencia de principios necesarios e invariables junto a ideales y valores subjetivos que varían con el tiempo y el espacio. En este sentido, se trata de un concepto polisémico y relativo en razón de su registro vinculado a las variables temporales y espaciales.

Precisamente, las singularidades de la universidad como organización compleja hacen que la democracia universitaria no constituya un subtipo más de democracia sino que surja de la siempre compleja relación que guarda con el principio de jerarquía o autoridad (académica) intrínseco a la vida institucional. En tal sentido algunos autores (Camou, 2008; Naishtat y Toer, 2005) dan cuenta de la tensión que se presenta en la articulación entre principios académicos y democráticos. Esto es, entre el principio de autoridad basado en el conocimiento y la experticia profesional y el de igualdad política, gobierno colegiado y construcción de mayorías. Justamente es a nivel de este núcleo que se ubica un eje nodal para comprender la democratización interna de las instituciones y los alcances que en tiempos y espacios puntuales va alcanzando.

Esta misma tensión se encuentra en la democratización externa, esta vez expresada en las dificultades para articular el mérito y la búsqueda de excelencia con un ideal democratizador. Al respecto, Alain Renaut (2008) hace referencia al dilema que se plantea en las instituciones pues si se elimina el elitismo se corre el riesgo de perder el ideal de excelencia, pero si se prescinde del componente democrático la excelencia queda reservada a unos pocos.

Con el objeto de analizar la evolución de la democratización universitaria en las últimas décadas en América Latina, el presente trabajo utiliza como vía de acceso los vaivenes experimentados por el gobierno universitario y la ampliación de la representación social. Consideramos que la categoría democratización, caracterizada por su complejidad y multidimensionalidad, ha ido adquiriendo contenidos y significados cambiantes que ponen de manifiesto sus potencialidades para evaluar las variaciones –en un sentido democratizador o desdemocratizador– de la universidad pública. Al respecto, la evidencia empírica muestra un comportamiento divergente de ambos planos: mientras en el externo se esboza un movimiento de ampliación persistente de las oportunidades educativas que favorece el ingreso de camadas sociales pertenecientes a grupos socioeconómicos desfavorecidos y minorías étnicas, en lo que respecta al plano interno el comportamiento resulta menos lineal. En este sentido, se combinan tendencias de signo diverso: por una parte, un reclamo (parcialmente atendido) de mayor participación de actores universitarios y por la otra, una concentración del poder en los órganos ejecutivos sea por la sanción de normas que lo habilitan o por el ejercicio de prácticas de gestión.

## La democratización externa de las universidades

Adrián Acosta Silva (2014) señala que la democratización constituye un rasgo central de las tradiciones universitarias de América Latina y permea en tal carácter el núcleo ideológico de las prácticas políticas y del gobierno de las instituciones. La Reforma Universitaria de Córdoba fue, en este sentido, un acontecimiento que marcó profundamente el devenir institucional y la ideología de los actores universitarios. Los reclamos de este movimiento, sin embargo, no fueron acogidos de la misma manera ni en tiempos simultáneos en todos los países y en varios de ellos se sucedieron procesos de democratización y desdemocratización, de ampliación y contracción de la participación social en las instituciones y en sus órganos de gobierno. Esto sin embargo, no implica desconocer que han acontecido en las últimas décadas importantes cambios en la sensibilidad social que han reformulado el contenido y los alcances de la democratización externa e interna.

En lo que refiere a la ampliación de las bases sociales de las instituciones, la misma puede ser abordada desde la perspectiva teórica a través de los conceptos de democratización e inclusión; se trata de conceptos de carácter complejo, histórico y polisémico cuyo uso indiscriminado (y frecuentemente abusivo) desde la retórica política a menudo confunde y opaca sus potencialidades heurísticas y puede reducir su capacidad orientativa en la generación de políticas públicas.

En lo que respecta a la inclusión, su reciente introducción supone una renovación de los ejes de análisis de la problemática al tomar como punto de partida el reconocimiento de que la diversidad constituye un componente fundamental de las sociedades y que como tal, merece ser revalorizado y atendido. Esto supone un cambio sustancial del foco de análisis pues tradicionalmente la diversidad fue considerada una desventaja a remover para construir sociedades homogéneas, requisito considerado como indispensable de un Estado-nación en sentido clásico. En el ámbito educativo, implica el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionar atención al conjunto de demandantes según sus propias necesidades, es decir, generar condiciones propicias para la obtención de resultados favorables.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En términos de Renaut (2008), si bien la igualdad de resultados es un planteamiento utópico e irrealizable, constituiría un avance significativo propender a generar condiciones académicas y organizativas para que cada estudiante tenga posibilidades razonables de éxito.

La inclusión supone la búsqueda de posibilidades equitativas de acceso, pero también de permanencia, progreso y culminación de los estudios. Reconocer que una ampliación de las oportunidades de acceso sin una atención de las diferentes necesidades de los grupos excluidos acorde a sus niveles de rezago en términos cognitivos y de conocimiento, implica otorgarles oportunidades desiguales que tienden a elevar las tasas de deserción y repitencia; de esta manera se limitan las posibilidades de empleo, los niveles de remuneración y la productividad en el mercado ocupacional (Aponte-Hernández, 2008: 20)

¿Pero cuáles son los contornos de esta diversidad que golpea a las puertas de la universidad? Según los países y la sociogénesis de sus respectivas sociedades, la misma hace referencia a la presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes que demandan una oportunidad, tanto en los grandes centros urbanos a los que arribaron por vía migratoria como en los espacios rurales ocupados desde tiempos ancestrales. Pero también refiere a los sectores socialmente más carenciados (que frecuentemente coinciden con aquellos aunque también los exceden) cualquiera sea su radicación, a la presencia de la mujer pero también a las nuevas identidades sexuales, a los discapacitados, a estudiantes de edad adulta que acceden por primera vez o reingresan en la institución entre otros. Esto es, una matrícula cuya heterogeneidad interpela la imaginación institucional para contenerla y generar condiciones adecuadas de tránsito.

En lo que respecta a la democratización, ésta puede abordarse desde la perspectiva social, en sentido amplio y en sentido restringido. La primera acepción da cuenta de la extensión de “algo” (algún derecho, acceso a bienes, etcétera) a un gran número de personas, por ejemplo, la educación superior. Implica que la expansión de este bien para que alcance a más sectores de la sociedad podría efectivamente constituir una forma de democratización. Pierre Merle (2004), sin embargo, advierte que esto debe relacionarse con la definición de educación que se tenga. Si por ésta se entiende un bien del que se extrae un beneficio (cualquiera que éste sea), acceder a un nivel de estudios del que se estaba excluido supone democratización. Pero, por sí mismo, este acceso no anula exclusiones anteriores ni implica que los diferentes grupos sociales tengan oportunidades equivalentes de obtener resultados similares en el tránsito educativo.

Llegamos así a una definición más restringida de democratización que pone el acento en la reducción de las desigualdades sociales. Aplicando el mismo razonamiento anterior, si los diplomas que se obtienen en las diversas instituciones habilitan oportunidades sociales y laborales diferentes, entonces aunque supongan una ampliación de los horizontes de sus detentadores, no incidirán en la desigualdad social y verán reducidas sus potencialidades teóricas.

Esta perspectiva de análisis procura superar las limitaciones de la propuesta de igualdad de oportunidades que, en última instancia, legitima los logros diferenciales en el sistema educativo por la igualación de todos en el punto de partida sin tomar en cuenta que las posibilidades de éxito de quienes provienen de sectores altos, medios y bajos, generalmente no resultan equivalentes (Dubet, 2011, Passeron, 1979). En este mismo registro, Tunnermann Bernheim (1979: 83) recuerda que el nivel superior opera sobre las exclusiones concretadas en los niveles anteriores por motivos académicos vinculados o no con el origen social y económico. Por eso, se sostiene, la equidad educativa depende de políticas sociales amplias y no puede alcanzarse a través de medidas orientadas sólo al sistema educativo.

En otro orden de cosas, Duru-Bellat (2006) y Passeron (1979) señalan que en las últimas décadas se habría generado una inflación (o su correlato, la devaluación) de los diplomas universitarios. Su multiplicación genera así un desplazamiento de la relación entre el título y su poder social y no se desarrolla ni con la misma rapidez ni en el mismo sentido que la evolución de la estructura laboral (Passeron, 1979: 52). También muda el vínculo entre formación y empleo, y los diplomas pierden progresivamente su valor; así, la relativa democratización del acceso a los mismos es contrabalanceada por el desplazamiento general del valor de estos, y un poco más de igualdad escolar no se traduce necesariamente en un poco más de movilidad social (Dubet y Duru-Bellat, 2004).

De tal manera, señala (Duru-Bellat, 2006), elevar continuamente el nivel escolar y estimular a los alumnos a proseguir sus estudios puede actuar de una manera inversa a la esperada pues los lugares disponibles son limitados y la inflación de diplomas, tiende además a reducir el valor de los mismos. Esto acentúa las desigualdades porque por una parte, se profundiza el abismo entre los que no acceden y los que acceden y entre estos últimos, se ven favo-

recidos aquellos que, por su capital social e información, supieron hacer las mejores elecciones.<sup>3</sup>

Otro elemento que complejiza el conjunto es la pervivencia de certificaciones de distinto rango ligada a la estratificación y jerarquización interna de las instituciones que los emiten y que hace que aquellas ubicadas en los primeros lugares garanticen las mejores oportunidades de éxito profesional (Passeron, 1979: 52). Se crean entonces varios “mercados escolares” (Dubet y Martuccelli, 1998: 208) lo cual implica que el grado universitario se constituye en condición necesaria pero no suficiente para acceder a los mejores puestos de trabajo que acogen, mayoritariamente, a ciertos perfiles profesionales formados en instituciones que generan ofertas particulares.

Aunque en América Latina no se reproduce de igual manera la jerarquización y la distancia que se da en Francia entre las instituciones de educación superior (especialmente las universidades y las grandes escuelas), opera una creciente diferenciación y una segmentación institucional que constituyen otra manera de ahondar las desigualdades. Por otra parte, Tunnermann Bernheim (1979: 84) agrega que la modalidad regional se da asimismo a través de relaciones particularistas (favoritismo, relaciones de parentesco, influencias políticas).

Ahora bien, a menudo el reclamo de ampliación de las bases sociales de la universidad sólo contempla el acceso formal y procura contener las demandas de la sociedad en su conjunto en instituciones de nivel superior clásicas, tanto en su estructura y organización como en los requerimientos académicos, sin atender las desiguales posibilidades de éxito de grupos sociales con diverso volumen de capital económico, escolar y social. Por otra parte, este reclamo por igualdad de tratamiento y de resultados en las instituciones educativas es una exigencia democrática de segunda generación; se pasa así de un estadio de universalidad e igualdad de la oferta educativa a la exigencia de igualdad de resultados, esto es, educación de calidad para todos, lo que conduce inevitablemente a la desigualdad de tratamientos (compensación) y a la exigencia de integración de todos en la misma institución (García Huidobro, 2007).

<sup>3</sup> En el mismo sentido, Passeron (1979: 56) sostiene que cuando la mayoría de los títulos escolares se deprecian en el mercado laboral, aumenta el peso del capital social en la determinación de las probabilidades de empleo (informaciones, relaciones y técnicas de sociabilidad logradas por la familia de origen). En este caso, entre aquellos que poseen igual diploma, se da un rendimiento diferencial de los de tipo universitario según el origen social de los candidatos a un puesto, situación que se manifiesta sobre todo en lo que hace al tiempo que transcurre entre la obtención del diploma y el primer empleo.

Tanto el concepto de inclusión como el de democratización apuntan a operar sobre la desigualdad social mediante la ampliación de las bases sociales de la institución en términos de clase o de grupos sociales. Se remarca asimismo que para lograrlo se debe sostener como requisito sine qua non la calidad de todas las instituciones, única forma de generar cambios progresivos. Se efectiviza entonces por una parte, una ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario que supone el acceso de nuevos grupos. La misma sin embargo, puede tener efectos democratizadores de diverso alcance.

Desde el discurso oficial se habla frecuentemente de manera indistinta de inclusión, democratización, extensión de derechos al ámbito de la educación superior y más recientemente, en sintonía con los postulados del CRES/2009, se plantea el acceso al tercer nivel como derecho ciudadano. Esto responde a una nueva sensibilidad social que rechaza los lugares sociales cristalizados y las discriminaciones históricas y pugna por generar condiciones para que los grupos socioeconómicos más desfavorecidos puedan acceder y tener posibilidades razonables de éxito en el transcurso del tránsito educativo.

Si focalizamos en América Latina, en lo que va del siglo XXI diversos países han avanzado en la implementación de políticas públicas de este tenor que buscan incorporar a estos grupos sociales, tradicionalmente ausentes. Recordemos al respecto que, con relación a la educación superior, se presentan diversos órdenes de desigualdad. Más allá de las inequidades que se originan en las sucesivas exclusiones operadas en los niveles anteriores y que hacen que la igualación de las oportunidades escolares no necesariamente conduzca a la igualación de las oportunidades sociales (Bartolucci, 1994), un primer orden de desigualdades puede ubicarse en el acceso a las instituciones superiores y otro, frecuentemente subestimado, se localiza en el tramo de permanencia y egreso. Por fin, un tercer orden de desigualdades opera como consecuencia de las dispares inserciones que se dan en el mundo del trabajo, las cuales pueden vincularse tanto a factores sociales o étnico raciales como a las distintas oportunidades que genera la segmentación institucional (Chiroleu, 2014).

La política pública que se ha generado en estos primeros años del siglo XXI, calificada genéricamente como democratizadora, ha puesto el énfasis especialmente en la ampliación del acceso aunque se han ensayado también algunos avances en términos de los resultados que la expansión del número

de instituciones y de la cobertura puede alcanzar. La tercera problemática, que da cuenta de la existencia de mercados laborales y escolares duales, continúa aún inexplorada y aguarda -al menos- ser reconocida como una forma de profundización de los desiguales recursos que tienen los grupos sociales para insertarse en la estructura ocupacional.

En algunos países, las políticas inclusivas se han aplicado en las instituciones ya existentes mientras en otros se optó por la creación de establecimientos nuevos. Para ilustrar el primer caso pueden citarse varios mecanismos alternativos: en primer lugar, el apoyo económico a estudiantes carenciados, que bajo el formato de becas (y/o créditos) se ha extendido fuertemente en la región. Por su parte, las políticas de acción afirmativas, que a menudo se aplican a través de cuotas para ciertos grupos que experimentan o experimentaron algún tipo de discriminación, encuentran en Brasil un desarrollo especialmente significativo. Además, la creación de cursos especiales en las instituciones tradicionales, dirigidos a ciertos grupos y orientados por ejemplo a la formación de maestros y profesores, ha sido aplicada en la región andina, Brasil y América Central.

En otros países, en cambio, se ha optado por la creación de nuevas instituciones, y en algunos casos se constituyeron sistemas paralelos de educación superior. Este es el caso de Venezuela, país en el que se desarrolló en los últimos años una agresiva política de creación de instituciones orientadas a atender a estudiantes provenientes de sectores sociales desfavorecidos que no habían conseguido ingresar en los establecimientos tradicionales. En otros casos, como en México y en algunos países andinos, se crearon las llamadas universidades interculturales para atender una demanda variada aunque fuertemente orientada hacia estudiantes de origen indígena.

Muchas de estas experiencias han sido aplicadas recientemente y aún no existen estudios que permitan evaluar de manera rigurosa sus resultados. Algunos datos empíricos, sin embargo, parecerían mostrar que, a pesar del sustantivo adelanto que supone generar políticas públicas inclusivas, aún los avances no resultan significativos. Veamos algunos datos.

Cuadro N° 1. Algunos países. Cantidad de años de educación según quintil de renta per cápita familiar

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		MÉXICO		VENEZUELA	
	2003	2012	2004	2011	2003	2011	2002	2010	2000	2006
1° Quintil	8.5	8.8	3.9	5.1	7.9	8.9	3.9	5.6	6.0	6.8
2° Quintil	9.1	9.8	4.7	6.2	8.7	9.3	5.7	6.9	6.7	7.3
3° Quintil	10.0	10.6	5.6	7.0	9.6	10.0	6.8	7.8	7.4	8.1
4° Quintil	11.3	11.7	7.2	8.4	10.9	11.2	8.3	9.0	8.4	9.3
5° Quintil	13.8	13.7	10.7	11.3	13.6	13.8	11.9	12.5	10.8	11.6
Promedio	10.8	11.2	6.8	7.9	10.3	10.8	7.7	8.7	8.1	8.9

Fuente: Elaborado a partir de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial)

Cuadro N° 2. Países escogidos. Porcentaje de Población de 25 años y más con nivel superior completo por nivel de ingresos. Último año disponible

	Nivel de ingresos		
	30% inferior	30% medio	40% superior
ARGENTINA (2013)	7.11	14.64	34.74
BRASIL (2011)	1.50	4.05	23.26
CHILE (2011)	1.36	2.77	21.76
COLOMBIA (2010)	1.65	3.99	13.02
MÉXICO (2010)	1.22	4.01	18.49
PARAGUAY (2013)	0.42	2.18	11.22
URUGUAY (2013)	0.44	1.95	12.65
VENEZUELA (2011)	4.79	11.12	27.56

Fuente: SITEAL sobre datos de ILPE-UNESCO

Cuadro N° 3. BRASIL - Porcentaje de personas entre 18 y 24 años que frecuentan o concluyeron cursos de Educación Superior 1997-2011

	1997	2004	2011
% de Población en Educación Superior	7,1%	12,2	17,6%
% entre 18 y 24 años según Renta per cápita			
20% de menor renta	0,5	0,6	4,2
20% de mayor renta	22,9	41,6	47,1
% entre 18 y 24 años según color			
Blancos	11,4	18,7	25,6
Negros (Pretos + Pardos)	4,0	10,6	19,8

Fuente: Censo de Educação Superior 2011, Brasília, INEP.

A partir de la escasa y fragmentaria información estadística disponible optamos por aproximarnos a la temática de la ampliación de oportunidades a través de dos indicadores: la cantidad de años de educación según quintil de ingreso per cápita y la clasificación de la población mayor de 25 años con estudios superiores completos a partir del mismo criterio (Cuadros n.º 1 y 2).

En este caso, los datos son por demás elocuentes y dan cuenta de la distancia que existe entre la cantidad de años de educación de los primeros quintiles y la de los últimos, especialmente en los casos de Brasil y México. Mientras tanto, la información provista por el Cuadro n.º 2 da cuenta de que, entre los graduados universitarios, existe aún una sobrerrepresentación de los sectores sociales más acomodados y una reducida presencia de los grupos socioeconómicos menos favorecidos, la cual se morigerará sólo en los casos de Argentina y Venezuela.

Por lo tanto, a pesar de constatarse una expansión del acceso a la educación superior de sectores sociales desfavorecidos, el mismo aún no tiene correlato en el nivel de graduación que estos grupos alcanzan, cosa que nos recuerda que, como señaláramos anteriormente, garantizar el acceso es condición necesaria pero no suficiente para ampliar las posibilidades de estos grupos de transitar exitosamente por el tramo de los estudios superiores.

En lo que refiere a Brasil, la implementación de políticas de acción afirmativa de envergadura permite mostrar en el Cuadro n.º 3 que entre 1997 y 2011 el estrato de jóvenes entre 18 y 24 años que frecuentaban o habían concluido la enseñanza superior pasó del 7,1% al 17,6%. En el mismo grupo de edad, la participación de los que forman parte del 20% con menor renta per cápita pasó de 0,5% a 4,2%, mientras que la de los que pertenecen al 20% con mayor renta pasó de 22,9% a 47,1%. Esto implica que la desigual participación se ha reducido pero aún permanece en parámetros muy elevados.

En términos de color, la presencia de los negros en la educación superior se quintuplicó entre 1997 y 2011. Si focalizamos en la población entre 18 y 24 años, pasó del 4% en 1997 a cerca del 20% en 2011.

En lo que respecta a las oportunidades diferenciales que los graduados obtienen en el mercado de trabajo según su origen socioeconómico, Espinoza (2015) aborda el caso de Chile. Al respecto, el autor sostiene que, como con-

secuencia del crecimiento explosivo del sistema de educación terciaria y de la oferta de profesionales y técnicos, se observa una caída en la competitividad para acceder al mundo laboral que afectaría en forma discriminatoria a los sectores de menos ingresos que tienen limitados accesos a redes sociales para conseguir mejores empleos.

La problemática que queda trazada entonces pone de manifiesto la voluntad de los gobiernos de ampliar las oportunidades en el nivel universitario a través de la implementación de políticas públicas de diverso tenor. Los resultados, aún modestos, parecen señalar la necesidad de reformular parcialmente estas iniciativas mediante el fortalecimiento del acceso a las instituciones y –muy especialmente– del tránsito y el egreso para mejorar las posibilidades democratizadoras en sentido restringido de la política.

## La democratización interna de las universidades

La tradición universitaria y las singularidades de la institución como organización compleja justificaron durante mucho tiempo que su gobierno adoptara rasgos particulares no asimilables a los de una organización en sentido clásico. De tal manera, durante varias décadas, la producción académica reconoció que las características típicas de una empresa, su organización vertical y jerárquica, la toma de decisiones centralizada y de arriba hacia abajo, sus metas y propósitos, poco tenían que ver con los objetivos, la estructura interna y los ambientes deliberativos en los establecimientos del tercer nivel.

Sin embargo, también en este ámbito se han generado en los últimos años cambios en la sensibilidad social con relación a los alcances y la conveniencia de una aplicación irrestricta de la noción de democratización y las mejores formas de organización del gobierno universitario. En este sentido, la búsqueda de democracia interna confronta con la convicción que anida en ciertos sectores sobre la conveniencia de introducir racionalidad y eficiencia en la gestión para ganar operatividad y reducir los tiempos en la toma de decisiones.

Como punto de partida cabe destacar el peso que asume el contexto social e histórico para la comprensión de la problemática universitaria (Casanova Cardiel, 1999); en este sentido señala Samoilovich (2008), “situa-

ciones impensables en un país pueden ser consideradas como normales en otro”. Sin embargo, en materia de política universitaria cada vez se hace más presente en la discusión académica internacional la noción de educational policy borrowing (préstamos de políticas educativas), proceso común a otros períodos históricos que se acentúa en la actualidad, no sólo por la internacionalización de los foros de consulta y decisión política, sino también por la importancia creciente de las agencias internacionales, lideradas por los países centrales, en los programas de cooperación destinados a los países periféricos (Barroso, 2003 y 2004).

En lo que respecta al gobierno universitario, Carnoy (1994) sostiene que en realidad el mismo debería derivar de la naturaleza de lo que la universidad hace; la dificultad surge en la medida en que se trata de instituciones multipropósitos y que cada uno de éstos requeriría una forma de gobierno particular.<sup>4</sup> Por la historia y la tradición de la institución, su gobierno frecuentemente hunde sus raíces y se legitima en cierto tipo de concepciones de la universidad que no siempre guardan relación con la situación presente. Al respecto Wittrock (1996: 332) señala que aún en la actualidad, el gobierno universitario se fundamenta en algunos de los principios básicos sostenidos por sus precursores medievales. Esta extraordinaria vigencia es alimentada en un proceso pleno de tensiones por la confluencia de ideologías de signo diverso y hasta contrapuesto.

Sin embargo, en las últimas décadas diversas presiones han estimulado transformaciones que ponen en discusión los núcleos mismos de la tradición universitaria. La clásica definición de gobierno como el conjunto de organismos, actores, relaciones, normas, procedimientos y recursos para definir su visión estratégica, sus objetivos y metas, planificar los medios y recursos necesarios y tomar las decisiones oportunas que conduzcan a alcanzar aquellos objetivos (Gómez Campo, 2004: 15) tiende a ser reemplazada o al menos complementada por la de gobernanza. Ésta incluye al gobierno y supone el ejercicio del control colectivo para alcanzar objetivos comunes; en este sentido

<sup>4</sup> En este sentido, una universidad que sea centro de intercambio intelectual donde se produzcan y compartan las ideas, será gobernada por docentes y estudiantes; una que sea fundamentalmente una institución de enseñanza para producir profesionales, deberá organizarse alrededor de la realización de metas curriculares y vocacionales y su gobierno estaría compuesto por profesores, estudiantes y administradores de la universidad, y quizá una junta de planeamiento (compuesta por políticos, empresarios, y religiosos) de la región a la cual sirve la universidad. Si la universidad es esencialmente una institución de investigación, tendrá un gobierno constituido por administradores, investigadores y posiblemente el Estado [regional o nacional] o las empresas, quienes financian y utilizan aquella actividad (Carnoy, 1994).

focaliza en la toma de decisiones en tanto instancia que implica negociaciones, arreglos y acuerdos entre diferentes agentes, algunos de los cuales provienen de un mandato popular mientras otros constituyen fuerzas sociales interesadas en la definición del rumbo de la sociedad (López Zárate, 2014).

Esta noción se instala paralelamente a la convicción de que las viejas formas de gobierno colegiado resultan ineficientes<sup>5</sup> y no se adecuan al reto que introducen la sociedad del conocimiento y una institución masificada y sometida a demandas cruzadas y siempre más exigentes. Precisamente, la gobernanza pondría el eje en la incorporación de otros sectores no institucionales, representantes de la industria, de los negocios, del gobierno (nacional o provincial) y de las propias instituciones que no son electos por la comunidad sino por el gobierno central. Esta modificación proveería mecanismos eficaces y oportunos para la toma de decisiones ante la inoperancia de los tradicionales cuerpos colegiados. Implica también, la introducción del managerialismo, con su énfasis en la tecnocracia, y la supremacía de la técnica sobre la política (López Zárate, 2014).

Se propone, de esta manera, gerenciar la universidad aproximándola al comportamiento de las empresas y concentrando la toma de decisiones en autoridades unipersonales más fuertes que superen el carácter fragmentario de las universidades e instalen una administración centrada en el uso racional de recursos humanos y materiales. Se propugna también la aplicación de técnicas organizacionales para elevar la eficiencia y eficacia, tales como la planificación estratégica, la gerencia por objetivos, la calidad total, la evaluación de los resultados, etcétera. Sin embargo, estas propuestas consideran la gestión administrativa como un fin en sí mismo y dejan en un segundo plano la gestión académica organizada a partir de los objetivos institucionales (Velázquez Silva, 2004).

De tal manera, la Nueva Gerencia Pública (NPM por sus siglas en inglés) promueve un verdadero cambio de valores en las instituciones a través de políticas basadas en la descentralización, la definición de objetivos claros (cuantitativos y cualitativos), la autonomía institucional, la cooperación con el sector privado y la introducción de mecanismos de supervisión como la evaluación institucional o los contratos-programa (López Zárate, 2014; Vidal y Vieira, 2014).

<sup>5</sup> La ineficiencia de los gobiernos colegiados comienza a cuestionarse de manera sostenida en los años noventa a través de una serie de documentos impulsados por el Banco Mundial. En la actualidad, otros organismos -como la OCDE- sostienen la misma tesis.

En este sentido, Rodríguez Espinar (2014) señala que mientras en los años sesenta y setenta los movimientos de reforma tenían como meta la democratización del gobierno universitario a través de la inclusión en la toma de decisiones de los diversos claustros, a partir de los ochenta la meta se centra en el otorgamiento de mayor autonomía a las universidades y su correlato, la rendición de cuentas como una forma de alcanzar mayor eficiencia. El peligro en este caso, señala el autor, radica en que, por esta vía, se propicie la configuración de otros grupos de poder, diferentes a los que constituyen los actores universitarios y conformados sin que medie ningún control democrático.

Sin embargo, como señaláramos anteriormente, en América Latina, por el peso de la Reforma de Córdoba de 1918, las formas colegiales de gobierno se hallan profundamente arraigadas, lo que dificulta la expansión sin conflicto de estas nuevas formas de entender (y abordar) el gobierno y la gobernanza universitaria. De hecho, señala Acosta Silva (2014) que para mediados del siglo veinte este modelo colegiado de gobierno universitario se había impuesto en un contexto donde la educación superior era un espacio de reproducción y formación de las élites políticas e intelectuales de la sociedad.

De tal manera, con diversas variantes, las universidades de la región optaron por estructuras de poder y autoridad que distribuyen aquel entre diferentes órganos de gobierno, estableciendo un sistema de pesos y contrapesos que permitiera evitar la concentración de las decisiones en uno solo. En suma, existe en América Latina una concepción del gobierno universitario sustentada en la conveniencia de redistribuir el poder y garantizar la corresponsabilidad en la conducción institucional privilegiando la construcción de consensos por sobre la eficacia de los procesos decisorios (López Zárate, 1998: 227).

Por otra parte, el llamado cogobierno universitario constituido por docentes y estudiantes y según los casos, graduados y/o personal administrativo, se apoya en la articulación conflictiva entre dos principios de signo opuesto: por una parte, el democrático, que se funda en la igualdad política y privilegia la deliberación colectiva, la negociación y la construcción de mayorías, y por la otra, el principio jerárquico que está en la base de la producción de conocimiento, la experiencia y el mérito académico (Camou, 2008; Naishtat, 2014). Las consecuencias de la convivencia no siempre pacífica entre ambos principios se ven frecuentemente agravadas por una excesiva partidización de la gestión que, en algunos países, como Argentina, parece privilegiar la

imposición de criterios político-partidarios por sobre los académicos. Se da entonces un vaciamiento de sentido de las instituciones que sirve de fundamento a la introducción de cambios en procura de sumar racionalidad al gobierno institucional a través de la limitación de la colegialidad y de la conformación de ejecutivos más fuertes que garanticen altos niveles de eficiencia.

En lo que respecta a la ampliación de la participación mediante la incorporación de diversos actores al cogobierno se presentan distintas situaciones. Por una parte, comienza a ser contemplada la conformación de las Juntas o Consejos Sociales con representación de sectores de la comunidad ajenos a la vida universitaria, tan frecuente en la tradición anglosajona. Por la otra, existen reclamos dentro de las propias instituciones para una ampliación de diverso tenor de la participación de los claustros: desde la inclusión efectiva de los cuatro estamentos hasta una expansión de los criterios de conformación de los mismos (en el caso de los académicos, la participación de profesores no concursados y/o auxiliares de docencia; entre los estudiantes, la eliminación de limitaciones para su participación como electores o candidatos, etcétera) y un reclamo de establecimiento de voto universal, es decir, la plena vigencia de la relación una persona = un voto.

El análisis de algunos casos nacionales da cuenta –como no podía ser de otra manera– de una gran variedad de situaciones según los valores prevalecientes en cada situación puntual en el ámbito universitario y sus respectivas tradiciones. Entre ellos mencionaremos, a modo ilustrativo, unos pocos escogidos por sus singularidades.

En Chile, a partir de las transformaciones introducidas por la dictadura de Pinochet, las autoridades universitarias unipersonales concentraron un poder significativo. Este es el caso del rector que, de acuerdo a los estatutos universitarios, es elegido por voto directo del personal académico y también de los decanos quienes son designados por la Junta Directiva a sugerencia del Rector y los Directores de Departamento que son designados directamente por éste. En la práctica, los Decanos y Directores de Departamento son elegidos por el personal académico y los Consejos de Facultad y el Consejo Académico están compuestos por miembros elegidos por sus pares (OCDE, 2009). En trece de las dieciséis universidades estatales, los estudiantes y el personal administrativo no participan del gobierno de la institución; sólo la Universidad de Chile, la Tecnológica Metropolitana y la Universidad de

los Lagos incorporaron estudiantes y personal en sus cuerpos colegiados. La junta directiva, por su parte, está integrada por un igual número de representantes del Presidente de la República y miembros externos y representantes de los académicos nombrados por el consejo académico (Ibídem).

En Brasil, la Reforma Universitaria elaborada en 1968 durante el gobierno militar (Ley 5540) otorgaba al Presidente de la República el derecho de nombrar a los rectores y a los decanos, y adjudicó a un representante del Ministerio de Educación un puesto en el Consejo de Curadores de cada institución. Sin embargo, desde principios de la década de los ochenta los consejos universitarios sólo ratificaban los resultados de las elecciones universitarias en las cuales los profesores, los funcionarios y los estudiantes participaban de igual manera. Este proceso fue modificado oficialmente por una ley aprobada en 1995 (Ley 9192), la cual garantiza que los profesores tengan el 70% del peso en la elección de los líderes universitarios (Plank y Verhine, 2003). En la actualidad existen en el Congreso diversas propuestas para revisar la representación de los claustros en la consulta para la elección de autoridades unipersonales. Asimismo, en algunos estados se estudian proyectos de vinculación del financiamiento universitario con un porcentaje del presupuesto público para garantizar la autonomía completa a las instituciones (por ejemplo, en 2013, en el Estado de Paraná).

En el caso de México, Acosta Silva (2009) señala que como consecuencia de la aplicación de las políticas federales se ha dado una modificación tanto de los estilos de gestión como de los modos de operación de los gobiernos universitarios. Al respecto, para captar los fondos adicionales que oferta el gobierno se han creado estructuras de apoyo a la gestión que derivaron en un fortalecimiento de los cargos directivos.

En Argentina, aunque aún la evidencia empírica es insuficiente, algunos estudios recientes (Atairo, 2015) destacan que en determinadas universidades tradicionales (por ejemplo, la Universidad Nacional de La Plata) se estarían desarrollando procesos de cambio en la configuración del poder caracterizados por una modificación de las relaciones entre los órganos colegiados y los unipersonales, en favor de estos últimos. En este sentido, la instalación de mecanismos de regulación a través de dispositivos de financiamiento diversificado y de evaluación de los resultados habría generado condiciones para la emergencia de ejecutivos más fuertes.

Las universidades nacionales creadas desde los años noventa,<sup>6</sup> por una parte, rompen con el esquema tradicional de organización interna y se articulan en torno a institutos, centros, escuelas o departamentos; su estructura organizacional y académica está, además, fuertemente centralizada con baja autonomía relativa de las unidades académicas. Asimismo, presentan innovaciones respecto del modelo de cogobierno tradicional en lo que respecta a la composición de las instancias colegiadas de decisión a las cuales incorporan, en varios casos, a actores externos a la universidad, como representantes del Consejo Social o del gobierno local o provincial.<sup>7</sup> Por otra parte, en general, en los órganos colegiados es mayoritario el peso de las autoridades y los docentes por sobre otras representaciones (Marquina y Chiroleu, 2015).<sup>8</sup>

En este sentido, Atairo y Camou (2014) señalan que el paradigma de gobernabilidad universitaria vigente desde la recuperación democrática ha comenzado a mutar, “de manera incipiente desde mediados de los noventa y con más fuerza desde mediados de la década pasada. En su base, no ha dejado de ser ‘reformista’, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero está experimentado cambios en sus formas, prácticas y contenidos”.

En el ámbito del gobierno universitario puede apreciarse la emergencia de arenas conflictivas en la medida en que se da el choque entre tradiciones de colegialidad profundamente arraigadas (y reclamos de expansión de la participación) y propuestas de concentración del poder a los efectos de mejorar el funcionamiento institucional. Entre estas dos posiciones polares se abre, sin embargo, un espacio intermedio dominado por la convicción de algunos actores universitarios sobre las limitaciones que el ejercicio actual del cogobierno presenta y la necesidad de introducir ajustes. En este contexto, la noción de democratización interna va adquiriendo, en los últimos años, significados diversos que pueden esquematizarse a través de la oscilación pendular entre la demanda de una expansión de la participación y la de eficiencia o incluso la asociación entre ambas.

<sup>6</sup> A partir de los años noventa se fundaron veintiséis de las cincuenta y tres universidades nacionales existentes en la actualidad [agosto de 2015].

<sup>7</sup> Al respecto, puede consultarse Nosiglia y Mulle (2015).

<sup>8</sup> Atairo y Camou (2014) destacan la introducción de cambios en la composición proporcional del cogobierno en estas nuevas universidades, “que tienden a favorecer a los directivos al aumentar de manera considerable su parte proporcional en los órganos de gobierno en las unidades académicas menores como las escuelas, institutos y departamentos. Esta tendencia, a su vez, se traslada a nivel de las asambleas universitarias por estar conformadas en gran parte por los consejeros directivos, de escuela o de instituto. Así, aumenta la presencia del claustro de docentes en el gobierno de la institución en tanto los directivos provienen de dicho claustro. En paralelo con este incremento, se produce cierta tendencia a la baja de la representación de los estudiantes en las universidades de más reciente creación”.

## A modo de cierre: compartiendo incertidumbres

Como señaláramos a lo largo del trabajo, la Reforma Universitaria de 1918 tuvo efectos poderosos al introducir en la región la discusión sobre la democratización universitaria en sus dos planos: la ampliación de las bases sociales de la institución y la defensa de la autonomía y el cogobierno con representación de los claustros universitarios.

Desde entonces, el siglo transcurrido ha sido testigo de sucesivos momentos de apertura y contracción de las instituciones, vinculados con diversos tiempos políticos y distintos contextos; en la actualidad, ese proceso sin fin ha alcanzado un nuevo estadio a partir de la sensibilidad cambiante de nuestras sociedades y de sus valores. Al respecto, puede apreciarse un comportamiento divergente en ambos planos: mientras en el externo existe consenso en torno a la ampliación de las oportunidades educativas para facilitar el acceso de grupos socioeconómicos desfavorecidos y minorías étnicas, en lo que respecta al plano interno el comportamiento resulta menos lineal. En este caso se presentan, por una parte, un reclamo de mayor participación de distintos actores y, por la otra, una tendencia a concentrar el poder en los órganos ejecutivos sea por la sanción de normas o por prácticas de gestión.

Si focalizamos en el plano externo, sin embargo, cabe señalar que más allá del avance incuestionable que supone la generación de políticas inclusivas, no siempre ampliar o expandir es democratizar si este último verbo se conjuga desde el prisma de la reducción de las desigualdades sociales. En el mismo sentido, incluir -esto es, sumar diversidad- supone actuar sobre las discriminaciones históricas, pero la problemática no puede agotarse allí sino que, por el contrario, constituye el punto de partida. Garantizar el acceso, por lo tanto, es la punta del iceberg y aunque a menudo concentra la atención de demandantes y de gestores de política pública e institucional debe ser seguida por acciones similares para asegurar la permanencia y la graduación en instituciones de alta calidad académica.

La obtención de resultados similares requiere de políticas que no sólo contemplen el apoyo económico sino también el acompañamiento de los grupos sociales desfavorecidos que acceden a las instituciones y la compensación de las deficiencias de su formación en el nivel medio. Si el objetivo es la reduc-

ción de las desigualdades sociales resulta además imperativo el sostenimiento de aprendizajes de calidad para todos en instituciones de excelencia.

Con relación al gobierno universitario las tendencias de signo opuesto que se presentan abonan la existencia de un escenario complejo en el que el cogobierno va perdiendo peso específico y se debilita, más allá de que procure contener una mayor diversidad de actores. Al respecto, algunos autores plantean (aún) como hipótesis la posibilidad del desmontaje de las estructuras de gobierno propias de la Reforma del 18 (Velázquez Silva, 2004; Atairo y Camou, 2014) y su reemplazo por formas gerenciales de apariencia más eficaz que garantizan celeridad en la toma de decisiones.

En este contexto, la universidad y el trabajo académico parecen desdibujarse y perder sus singularidades para quedar subsumidos en criterios organizacionales clásicos de plena vigencia en un clima de competitividad estimulado exógenamente. Esto no supone desconocer que el cogobierno universitario merece ser rediscutido a la luz de sus logros y sus limitaciones y teniendo en cuenta especialmente las características actuales de nuestras instituciones masivas sobre las que se ejercen demandas siempre más exigentes.

## Referencias

Acosta Silva, Adrián (2009). *Príncipes, Burócratas y Gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México DF: ANUIES.

— (2014). “Gobierno universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012”. *Bordón, Revista de Pedagogía*, 66 (1). Número monográfico Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente.

Aponte-Hernández, Eduardo (2008). “Desigualdad, Inclusión y Equidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021”. En: Ana Lúcia Gazzola y Axel Didrikson (Ed.). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Cartagena: Conferencia Regional de Educación Superior.

Atairo, Daniela y Camou, Antonio (2014). “La democracia en el gobierno

universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013)”. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación* Año 1, (1), Buenos Aires, RELAPAE. Disponible en: [http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae\\_1\\_1\\_atairo\\_camou\\_estatuto\\_universidades.pdf](http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae_1_1_atairo_camou_estatuto_universidades.pdf)

Atairo, Daniela (2015). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.

Barroso, João (2003). “Organização e regulação dos ensinos básicos, em Portugal: os sentidos de uma evolução”. *Educação e Sociedade*, 24 (82).

— (2004). “Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulação”. *Educação em Revista*, (39).

Bartolucci, Jorge (1994). *Desigualdad social, educación superior y sociología en México*. México: Miguel A. Porrúa/UNAM.

Camou, Antonio (2008). *Gobernabilidad y democracia en la Universidad pública argentina. Notas para la discusión*. Disponible en: <http://www.antoniocamou.com.ar/GOBERNABILIDAD%20Y%20DEMOCRACIA-Camou.htm>

Carnoy, Martín (1994). “El gobierno de la universidad y el desarrollo en México”. *Perfiles Educativos*, (64). México DF: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Casanova Cardiel, Hugo (1999). “Educación superior en América Latina: Políticas y Gobierno”. *Revista Española de Educación Comparada*, (5). Disponible en: <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec05/reec0507.pdf>

Chiroleu, Adriana (2014). “Desigualdad en Educación Superior y políticas públicas: los casos de Argentina, Brasil y Venezuela”. *Revista Universidades*, Año LXV, (59). México: UDUAL.

Dubet, François (2011). *Repensar la Justicia Social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dubet, François y Duru-Bellat, Marie (2004). « Qu'est-ce qu'une école juste ? ».

*Revue Française de Pédagogie*, 146 (146). Disponible en : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp\\_0556-7807\\_2004\\_num\\_146\\_1\\_3099](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2004_num_146_1_3099)

Dubet, François y Martuccelli, Danilo (1998). *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires: Losada.

Duru-Bellat, Marie (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris : La République des Idées et Seuil.

Espinoza, Oscar (2015). "Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile desde la Perspectiva de los Resultados". *Propuesta Educativa*, 1 (43), Año 24. Buenos Aires: FLACSO. Disponible en: [http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/89.pdf](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/89.pdf)

García Huidobro, Juan Eduardo (2007). "Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno". *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1).

Gómez Campo, Víctor (2004). *Gobierno y Gobernabilidad en las Universidades Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

López Zárate, Romualdo (1998). "Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas". *Sociológica* (36). México: UAM-Azcapotzalco.

López Zárate, Romualdo (2014). "La interacción Gobierno-Universidades. Una relación compleja". *Bordón, Revista de Pedagogía*, 66 (1).

Marquina, Mónica y Chiroleu, Adriana (2015). "¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina". *Propuesta Educativa* 1 (43), Año 24. Disponible en: [http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/86.pdf](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/86.pdf)

Merle, Pierre (2004). *La démocratisation de l'école. Le Télémaque. Presses universitaires de Caen* 25 (135-149). Disponible en <http://www.gare.cree-internet/sites/default/files/la%20d%C3%A9mocratisation%20de%20l'%C3%A9cole%20P%20merle.pdf> .

Naishtat, Francisco y Toer, Mario (2005). *Democracia y representación en la*

*Universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.

Naishtat, Francisco (2014). "El demos universitario y el demos de la Nación en el centenario de la Gran Guerra: constelaciones barrocas". En: AAVV. *Pensar la Política Hoy. Treinta años de democracia*. Buenos Aires: Biblos.

Nosiglia, María Catalina y Mulle, Verónica (2015). "El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24521: un análisis de los Estatutos Universitarios". *Revista Iberoamericana de Educación*, 6 (15).

OECD y Banco Mundial (2009). *La Educación superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, Ministerio de Educación de Chile. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/la-educacion-superior-en-chile\\_9789264054189-es#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/la-educacion-superior-en-chile_9789264054189-es#page4)

Passeron, J.C. (1979). "La democratización de la enseñanza superior en los países europeos: un intento de retrospectiva, en Perspectivas. *Revista Trimestral de Educación*, Vol IX, N° 1. Paris: UNESCO.

Plank, David y Verhine, Robert (2003). "Corporativismo, estancamiento político y decadencia institucional en las universidades federales de Brasil". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 33 (1). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27033103>

Renaut, Alain (2008). "La universidad frente a los desafíos de la democracia". *Temas y Debates* (16). Disponible en: <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/77/76>

Rodríguez Espinar, Sebastián (2014). "El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción". *Bordón, Revista de Pedagogía*, 66 (1).

Samoilovich, Daniel (2008). "Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las Universidades Públicas en América Latina". En AAVV. *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, CRES. Disponible en Internet: [http://www.oei.es/salactsi/CAPITULO\\_09\\_Samoilovich.pdf](http://www.oei.es/salactsi/CAPITULO_09_Samoilovich.pdf)

Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

Tunnermann Bernheim, Carlos (1979). "El problema de la democratización de la educación superior en América Latina". *Perspectivas. Revista Trimestral de Educación*, 9 (1).

Whitehead, Laurence (2011a). *Democratización. Teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

— (2011b). "Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica". *Revista SAAP*, 5 (2).

Wittrock, Björn (1996). «Las tres transformaciones de la universidad moderna». En: Rothblatt, Sheldon y Wittrock, Björn (comps.). *La Universidad Europea y Americana desde 1800. Las tres transformaciones de la Universidad moderna*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A.

Velázquez Silva, David (2004). "El gobierno universitario". En: Carlota Casalino Sen (ed.), *Nuevas tendencias en Gestión Universitaria*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Vidal, Javier y Vieira, María José (2014). "Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la Universidad". *Bordón, Revista de Pedagogía*, 66 (1).

## Capítulo 6

# Universidad e inclusión en Argentina

Laura Alonso // Ex Subsecretaria de Políticas Universitarias (2011-2015)

Las políticas y las transformaciones que se sucedieron en Argentina a partir del año 2003 partieron de una misión tan difícil como fundamental, teniendo en cuenta el contexto social y económico que atravesaba el país: recuperar el rol del Estado. La novedad de este período histórico fue la dirección que se le imprimió a dicha tarea, antes que aquella decisión. El Estado no sólo se recuperó sino que, fortalecido, se convirtió en la herramienta para llevar adelante una serie de políticas estratégicas capaces de conjugar crecimiento económico con igualdad de oportunidades. Se le dio a esta idea un nombre -desarrollo con inclusión social- y se la logró instalar como certeza y realidad. Pero el triunfo cultural de grabar en la memoria una fórmula -"crecer sin excluir"- encierra también el paradójico dilema de olvidarnos de su desafiante e inédito significado. Desarrollar e incluir son dos claves -rotundas, otrora impensadas- que esta época ha hecho suyas y a partir de las cuales se delineó el centro vital de las políticas públicas.

Volvamos a pensar esa fórmula, entonces, desde la perspectiva de las políticas universitarias, y extraigamos de esa reflexión un balance y un horizonte de objetivos. ¿Qué significa "desarrollar e incluir"? ¿Cómo se articuló la universidad pública con esa búsqueda de desarrollo con inclusión?

\*\*\*

Hay una anécdota que, aunque conocida, no deja de ser significativa. En mayo de 2003, apenas unas horas después de asumir como presidente, Néstor Kirchner y el entonces ministro de Educación de la Nación, Daniel Filmus, viajaron a Entre Ríos para destrabar un duro conflicto docente que impedía el inicio del ciclo lectivo. Allí firmaron un acta acuerdo con la que la Nación asumió el compromiso de pagar los sueldos que la provincia les debía a los maestros. El primer acto de gobierno de Kirchner, quedó ligado a la educación, un hecho de doble significación que revelaba las prioridades del nuevo presidente tanto como la situación en la que se encontraba el sector tras la peor crisis social, política y económica de la historia argentina. Si la misión era salir del infierno, como metaforizaría poco después el propio Kirchner para aludir a los desafíos que había dejado el aluvión de 2001, el primer paso sería entonces atender la problemática educativa.

Diez años después, fue otra vez la educación el escenario de una anécdota relevante. A comienzos de 2013, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner inauguró una sede de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y en su discurso pronunció una frase que quedará grabada en la Historia: "Esta fue una Década Ganada". Para la presidenta, ese decenio que había comenzado con el fuego de una emergencia educativa y que culminaba en medio de la inauguración de un edificio universitario -algo que en nuestro pasado no tan lejano podía pasar por un ejercicio de ficción-, era a todas luces una victoria, un logro que revelaba los cambios y el crecimiento del país en general y de la educación en particular. Se habían abierto nuevas universidades, se habían generado seis millones de puestos de trabajo, se habían recuperado los fondos jubilatorios y la soberanía productiva, y se había incluido a millones de personas en una sociedad y en una economía que durante décadas los había relegado. El país, finalmente, salía del infierno.

El círculo no tiene un cierre azaroso. Si en diez años se pasa de mediar en conflictos docentes a invertir en infraestructura universitaria para atender las necesidades específicas de una economía en crecimiento, es por esa una

férrea decisión política tomada desde el primer momento por Néstor Kirchner -tan bien representada por aquella postal entrerriana- que continuaría y profundizaría Cristina Fernández de Kirchner, esto es, revitalizar una educación argentina postrada a causa de las políticas neoliberales de los años 90, con la certeza de que, para ello, debe llevarse adelante un programa tan ambicioso como sistemático de inclusión y calidad en el acceso educativo.

Pocos días después del viaje a Entre Ríos, Néstor Kirchner anunció un incremento de 64 millones de pesos (una suba del 10%) para las universidades para el Presupuesto 2004; el mismo fue acompañado de un fondo para investigación. La ley de financiamiento educativo, sancionada en 2005, ahondó en esta perspectiva al modificar el origen del financiamiento. El Estado pasó con esta nueva ley a hacerse cargo del 40% de las partidas -mientras que antes sólo afrontaba el 22%- y el 60% del presupuesto restante quedó en manos de las jurisdicciones, sin dejar de reconocer que la Nación subsidiaba a las provincias que no pudieran alcanzar este esquema por sí solas. Estos fueron los primeros indicios de un cambio de época.

\*\*\*

Durante décadas, hablar de la universidad significaba hablar de una institución fragmentada, envuelta en sus metas de excelencia y calidad que no se preguntaba para qué y para quién, sino que perseguía los estándares recomendados por los organismos multilaterales de crédito. Los programas de financiamiento internacional desembarcaron en nuestro país en la época alfonsinista, centraron su interés en la evaluación institucional e instalaron la idea de arancelamiento para que la universidad se sustentara a través de recursos propios. El fracaso de las políticas neoliberales demostró que la lógica de mercado no funcionó en las universidades, ni redundó en mayores estándares de calidad. Supeditar la asignación presupuestaria a las evaluaciones institucionales (con pautas objetivas de productividad) no mejoró la calidad educativa, sino que contribuyó aún más a la dispersión del sistema. Por ello, el cambio en el esquema de financiamiento llevado adelante en los primeros años de gestión kirchnerista fue el puntapié inicial para reconstruir las bases del sistema universitario a partir de una política de Estado con raíz federal e inclusiva.

¿Es posible analizar una política pública, como la política universitaria, al margen de un repaso más amplio que suponga analizar también el diseño de una nación? La respuesta inmediata y lógica es no. La política universitaria es siempre el reflejo de la dirección que toma el país en un determinado momento histórico. Y sin embargo, durante décadas, el mundo universitario público pareció un territorio alejado, una zona franca que poco o ningún diálogo mantenía con el "afuera". Si bien es cierto que estos es evidencia de -una "decisión política"-, eso terminó por imprimirle también un sentido que costó mucho trabajo desarmar: la universidad argentina entendida esencialmente como una suerte de isla; las políticas universitarias como apenas una batería de acciones aisladas y fragmentadas.

En un contexto en el que se generaron nuevos puestos de trabajo, se dinamizaron las economías regionales, se alentó la inserción de millones de jóvenes en el sistema educativo y se recuperó una empresa como YPF con su consecuente impacto territorial, surgió una nueva política universitaria que se basó en modificaciones estructurales en el financiamiento, altos niveles de inversión y un cambio de paradigma en lo referente al sistema científico tecnológico. Mientras en 2003 el porcentaje del PBI en inversión universitaria es del 0,5%, una década después se duplicó y ascendió a 1,02%; doble crecimiento ya que el porcentaje del PBI creció significativamente comparado al de 2003. La infraestructura universitaria se motorizó como nunca antes: se construyeron quince nuevas universidades para expandir y federalizar la educación superior y en la actualidad cada provincia de nuestro país cuenta con al menos una casa de altos estudios.

En las nuevas casas de estudio se observan varias cuestiones relacionadas con el desarrollo basado en la inclusión. Por un lado se trata de instituciones erigidas en comunidades que hasta entonces no disponían de una universidad propia pero que contaban con jóvenes y actores locales de la economía que las reclamaban. La expansión del derecho a la educación superior implicó un avance en la inclusión, al tiempo que la construcción de nuevas identidades conllevó una relación más estrecha con el entorno y un aporte al desarrollo. En ese sentido, y aunque no la única, la creación de estas nuevas universidades tal vez sea la política educativa que con mayor claridad permite entender la novedosa dirección asumida a lo largo del decenio 2003-2013. La sociedad basada en el conocimiento es una sociedad parada también

sobre los hombros de la democratización. El viejo esquema de grandes centros urbanos reservándose el monopolio de impartir enseñanza universitaria, obligando a cientos de jóvenes a migrar de sus ciudades de origen, se modificó hacia una ampliación de la frontera universitaria, que acerca el conocimiento a novedosos actores y escenarios, desde el Chaco hasta populosas pero académicamente olvidadas ciudades bonaerenses. No es un capricho localista. El acercamiento de las universidades a nuevos territorios permite mayores posibilidades de acceso y abre las puertas para el ingreso a jóvenes que no poseen los recursos para trasladarse a otras ciudades pero sí tienen el interés y los incentivos para estudiar una carrera universitaria.

\*\*\*

Inclusión y democratización, pero también una nueva vinculación con el territorio, como correlato de esta nueva frontera. Una de las características clave del nuevo modelo universitario argentino que se abrió durante el periodo 2003-2015 es el trabajo en una propuesta académica capaz de articularse con las necesidades de desarrollo productivo de sus respectivas comunidades. En estos últimos años las universidades nacionales actualizaron su oferta académica y añadieron a las carreras "tradicionales" estudios en ingenierías zootécnicas, biotecnología, turismo y economía social, además de llevar adelante programas para la promoción de actividades académicas y de articulación con distintos sectores regionales para la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos. Carreras con fuerte componente productivista, líneas de investigación, extensión, voluntariado y vinculación tecnológica que se relacionan con la concepción del desarrollo local y los actores del territorio, fueron el correlato de un escenario en el que la universidad abrazó la articulación económica, la generación de empleo y la inclusión social.

El gobierno de Cristina Fernández tomó la decisión, en el marco de un proceso general de ampliación de derechos, de acercar la educación superior a los jóvenes. Se trata de territorios con crecimiento sostenido cuyo entramado social y productivo reclamaba centros de altos estudios. La elaboración de ofertas académicas ligadas a las demandas de la comunidad, con fuerte inserción laboral, desplaza la mirada tradicional y pone la meta en una universidad pensada al servicio de un modelo general de país basado en la producción y

el empleo. Los datos resaltan la medida de esa inclusión. Mientras que los censos nacionales 2001-2010 presentan un crecimiento demográfico en torno del 11% de la población, pasando de 36 millones de habitantes a 40 millones, la población universitaria creció en un 28%, de un millón cuatrocientos mil a poco más de un millón ochocientos mil. El aumento es mucho mayor en lo referido a la población que cuenta con estudios superiores completos, con una suba en menos de diez años de un 54%, es decir, de poco más de dos millones a casi tres millones cuatrocientos mil argentinos y argentinas. Ambos datos están por encima de la media del crecimiento demográfico nacional por lo que no se trata de una evolución inherente o vegetativa: más jóvenes de nuestro país pueden ejercer el derecho a la educación universitaria.

Si la primera meta a mediados de 2003 era recuperar el Estado, la etapa siguiente se enfocó en la consolidación y profundización de estas conquistas; también se asumió el desafío de que la universidad -y los recursos humanos que ésta genera- fueran protagonistas cada vez más relevantes a nivel social, en consonancia plena con el desarrollo nacional. Así fue como en ese contexto, se creó en 2011 la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias. Muchos fueron los objetivos que acompañaron su nacimiento: fortalecer y profundizar esa articulación entre las políticas universitarias y las políticas públicas; continuar haciendo de la universidad un actor del cambio y no una "isla" alejada de los debates; atender a las demandas y a las transformaciones sociales, culturales y económicas del país.

Recuperada la herramienta estatal, modificada la matriz productiva y consolidada una nueva forma de entender la política y la economía, se comenzaron a llevar a cabo distintas líneas de acción, todas con el objetivo claro de acercar la universidad a nuestro pueblo en dimensiones que configuraron los principios rectores del proyecto nacional: la ampliación de derechos y el desarrollo productivo enfocado a la reindustrialización. Que las políticas universitarias acompañen el tono de las políticas públicas que ayudan a trazar el camino del país.

¿Por qué aumentó la cantidad de ingresantes a las universidades nacionales de la Argentina? No es resultado del azar ni una evolución vegetativa. En el corazón de las políticas educativas de los últimos años estuvo la misión de acercar la universidad a todos los rincones del país. Pero aún ese acercamiento literal que implicó construir nuevas universi-

dades en territorios que no poseían casas de altos estudios no alcanza si las mismas no se desarrollan con una perspectiva inclusiva que las llene de alumnos y docentes

En el país en que se diseñó una política como la Asignación Universal por Hijo se pensó también en plenos derechos para todos sus habitantes. Así, las distintas herramientas elaboradas desde la política universitaria apuntaron a consolidar la universidad como un derecho y, al mismo tiempo, a diseñar sus estrategias en cooperación con diferentes sectores. La articulación con la educación media, por ejemplo, ha sido una cuestión fundamental en el camino de una universidad inclusiva para lograr que el pasaje del secundario a la universidad no fuera un tránsito imposible y para que la universidad incluyera en lugar de expulsar a los recién llegados.

El sistema de becas elaborado a lo largo de estos años tuvo como objetivo, precisamente, que el camino que va de la educación media a la universitaria se concretara con menos dificultades. Líneas de acción como el Programa Nacional de Becas Bicentenario (consistente en becas de estudio para alumnos de bajos recursos que ingresarán al sistema educativo superior en carreras científico-tecnológicas prioritarias para el país) o el Programa Nacional de Becas Universitarias (sistema para facilitar el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado y tecnicaturas en universidades nacionales o institutos universitarios) han sido herramientas fundamentales de esta nueva política universitaria.

El plan FinEs es otro ejemplo de un programa tan inédito como exitoso. El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos, diseñado al calor de la nueva Ley de Educación Nacional sancionada en 2006, brindó el apoyo y las herramientas necesarias para que jóvenes y adultos pudieran concluir sus estudios. Completó el círculo el plan PROG.R.ES.AR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina), lanzado a comienzos de 2014 y orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años con trabajo informal, sin trabajo o que no alcanzaran el salario mínimo, vital y móvil y cuyas familias no contaran con recursos, para que los mismos comenzaran o continuaran sus estudios en cualquier nivel educativo. En sintonía, se pusieron en marcha diferentes acciones orientadas a mejorar la formación e integración en el mundo universitario de los alumnos ingresantes.

Desde la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias hicimos diferentes aportes para expandir y federalizar programas, líneas de extensión, oportunidades; en otras palabras, el acceso pleno a ese amplio e inclusivo territorio universitario diseñado por el Estado Nacional. Desde Tierra del Fuego, el punto más austral de nuestro país, donde entregamos becas y participamos de la apertura del ciclo lectivo hasta la Costa Atlántica, donde todos los veranos nos acercamos a conversar con jóvenes de todo el país y promover la universidad, pasando por La Plata, cuando la tragedia de las inundaciones de abril de 2013 nos reclamó una participación y un compromiso tan férreo como solidario, siempre estuvo presente el deseo de estar allí donde fuera necesario para respaldar ese desafío que supo poner en escena la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y que se transformó en la síntesis de la política educativa de estos años: el reto de construir una universidad para todos.

En ese marco, surgieron propuestas como el Voluntariado Universitario que a través de proyectos concretos acercó a docentes y alumnos a las necesidades de los sectores más vulnerables. El programa Universidad y Hábitat se puso como objetivo afianzar las funciones de extensión e investigación de las universidades, al poner sus conocimientos y recursos al servicio de diferentes proyectos de mejora de las condiciones habitacionales en diferentes barrios de la Ciudad de Buenos Aires. La Universidad en los Barrios logró llevar la oferta universitaria a los barrios más vulnerables, acompañada de los programas de becas universitarias y herramientas como el Portal del Estudiante con información sobre carreras de grado y posgrado de todas las universidades públicas y privadas.

Políticas públicas como el incentivo a la ciencia y la tecnología, o la soberanía energética a partir de hechos tan trascendentales como la recuperación de YPF, también tuvieron su correlato en las políticas universitarias y demandaron programas e iniciativas. Por ejemplo, se elaboró el programa Universidad con YPF, con el que se trazaron líneas de acción, de extensión, de vinculación tecnológica y de promoción, para incentivar el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo nacional. Esta fue sólo una de las muchas iniciativas que llevamos adelante para motorizar en la universidad la producción de conocimiento relacionada con los saberes técnicos en materia energética e hidrocarburífera. Fronteras afuera, se presentó el mismo desafío y por ello

con el programa Universidad y Trabajo Argentino en el Mundo se buscó promover el trabajo y las capacidades exportadoras del país vinculado a las universidades con el sector privado.

\*\*\*

La presencia de la universidad pública en el territorio, en los territorios que conforman esa multiplicidad llamada la República Argentina, es una pieza clave para que la educación superior se piense efectivamente desde una perspectiva inclusiva. Apoyar el oído en la tierra y escuchar sus demandas es un mandamiento clave que determina y traza el contorno de las políticas educativas de este tiempo y permite que efectivamente la universidad argentina sea para todos. “Vinculación”, en ese sentido, es algo más que un concepto: es el hilo que une a la Universidad, el Territorio y el Estado, y es el puente desde donde la educación superior mira al país y a sus necesidades.

Las políticas universitarias de estos años no hicieron más que buscar los modos de profundizar la actividad de las universidades en el marco de un proceso político que apostó por el desarrollo, la industrialización y el fortalecimiento de nuestras capacidades científico-tecnológicas. Desde ese lugar promovimos líneas de financiamiento para proyectos de extensión universitaria y vinculación comunitaria relacionados con la inclusión social, los emprendimientos productivos, la promoción de la salud, la igualdad de oportunidades y la preservación del medio ambiente, entre otras. Buscamos impulsar también el desarrollo de las capacidades exportadoras, la apertura de nuevos mercados y la creación de fuentes de trabajo, a través de programas que alentaran la sinergia entre el desarrollo productivo y el conocimiento generado en las universidades.

Desarrollo e inclusión, entonces, son palabras claves para entender las políticas universitarias del periodo 2003-20015, orientadas a construir más ciudadanos universitarios y más universidades al servicio de su entorno.

## Capítulo 7

# Políticas de inclusão social na educação superior brasileira<sup>1</sup>

---

*Maria do Carmo de Lacerda Peixoto // Universidade Federal de Minas Gerais  
(UFMG), Brasil*

### Introdução

A inclusão social, desde as três últimas décadas do século XX, vem sendo tema de debates permanentes, tanto no campo das políticas quanto no campo acadêmico. No primeiro caso, tem sido objeto de várias conferências internacionais sob diversas perspectivas, as quais resultando na publicação de declarações de princípios subscritas por grande número de países. Entre esses eventos destaca-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, que buscou estruturar um plano de ação destinado a satisfazer as necessidades de aprendizagem por meio de estratégias de mobilização social, alianças e parcerias. Em 1994 foi realizada, em Salamanca, Espanha, a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais de Jovens e Adultos, que reforçou o papel da escola regular para a inclusão de todos os indivíduos que apresentam ou possam vir a apresentar necessidade educacional especial. No início do século XXI, a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul, em

---

<sup>1</sup> Palestra realizada no Seminário Internacional “La Universidad del Bicentenario: El derecho a la universidad en perspectiva regional”, promovido pelo IEC-CONADU em Buenos Aires, em 4 de junho de 2015.

2001, instou os Estados-nação a atuarem no combate a todas as formas de discriminação. Em todas essas ocasiões a inclusão na educação superior foi tema de debates e estudos e, em muitos países, vem sendo intensificada a formulação de políticas de inclusão para esse nível de ensino.

No campo acadêmico, o debate tem focalizado, em especial, a polêmica sobre o conceito de exclusão social, na perspectiva de atuar sobre as causas desse fenômeno com a promoção da inclusão, por meio da aplicação de medidas adequadas. Nesse debate, por se encontrar ainda em produção no campo acadêmico, a utilização do termo tem sido considerada dotada de muita imprecisão. Autores como Castel (2004) e Buchardt et al. (2002) apontam que o conceito tem sido utilizado para se referir tanto a processos de degradação das relações no mundo trabalho, quanto da ausência de direitos sociais e políticos, ou um resultado da incapacidade do Estado para oferecer serviços públicos, ou simplesmente sobreposto ao conceito de pobreza.

Este texto tem o objetivo de apontar algumas das condições em que se verificam processos de exclusão na educação brasileira, ao mesmo tempo em que busca analisar as políticas que têm sido efetivadas no Brasil na última década com a finalidade de promover a inclusão social na educação superior. Para tanto, serão feitos breves comentários sobre a contradição entre educação como bem público e como função da economia, que é a predominante no atual contexto capitalista. Serão comentadas algumas características do sistema educacional brasileiro, em especial aquelas que estão relacionadas de forma mais direta com o volume ainda insuficiente de estudantes que demandam ou cursam o ensino superior. A seguir, será discutido o processo de expansão da educação superior brasileira no período recente, baseado fortemente na oferta privada, e apresentadas as políticas públicas que vêm sendo implementadas no setor público desse nível de ensino com o objetivo de promover a inclusão social.

## Educação superior brasileira: algumas características

Quando discute o papel da exclusão e os limites da inclusão na promoção da democratização e qualidade da educação superior, Dias Sobrinho afirma ser um princípio fundamental a educação como bem público, direito social e dever do Estado. Nessa perspectiva diz o autor que a educação

como bem público tem compromisso com a sociedade e a nação e é “a partir desse princípio que faz sentido falar de democratização do acesso e garantia de permanência dos estudantes em cursos superiores com qualidade científica e social” (Dias Sobrinho, 2010: 1225), sendo por essa razão que assegurar adequadamente a sua oferta e torna dever do Estado.

O predomínio na expansão da educação superior no contexto atual do mercado educacional, no entanto, transforma a educação em mercadoria, em objeto de valorização do capital, tanto a partir da venda de serviços educacionais, quanto no tratamento da educação e do conhecimento como insumos necessários ao processo produtivo. As questões da inclusão na educação superior brasileira, como se verá adiante, se localizam no confronto dessas duas concepções, pendendo, de forma acentuada, para o cenário do mercado educacional, em que o compromisso não é com a sociedade, mas com interesses individuais de lucro de quem a vende.

Nesse sentido, para o tratamento das políticas de inclusão que estão sendo implementadas na educação superior brasileira é necessário considerar dois aspectos principais: a relação que existe entre a educação superior e o sistema educativo, e as características da expansão ocorrida a partir do final do século XX. A tabela 1 mostra a evolução, em dez anos, da média de anos de estudo na população brasileira, considerando o país e suas regiões geográficas.

Tabela 1. Evolução da média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais entre 2003 e 2013

	2003	2009	2013
<b>Brasil</b>	6,7	7,5	7,6
<b>Norte</b>	6,6	7,0	7,0
<b>Nordeste</b>	5,3	6,3	6,6
<b>Sudeste</b>	7,4	8,2	8,3
<b>Sul</b>	7,2	7,9	7,9
<b>Centro Oeste</b>	6,9	7,9	8,0

Fonte: PNAD/IBGE

Os dados evidenciam que as alterações no número de anos de estudos estão se fazendo de forma mais lenta do que seria desejável, numa proporção que foi de 13 pontos percentuais para o país, entre 2003 e 2013. Além disso,

há desigualdades importantes entre as regiões, tendo em vista que apenas no Nordeste e no Centro Oeste as médias superaram aquela proporção, tendo sido a diferença na primeira de 25 pontos percentuais e na segunda de 16 pontos. Mesmo assim, a região Nordeste permanecia com a pior média em 2013, com dez pontos percentuais abaixo da média nacional.

Digno de nota também é o papel desempenhado pela desigualdade econômica, que acentua ainda mais o desequilíbrio entre as médias. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE indicam que enquanto a média de anos de estudos no grupo dos mais ricos em 2013 era de dez anos, entre os mais pobres este valor era a metade, apenas cinco anos. Tendo em vista que a escolaridade obrigatória é de nove anos, esses dados indicam que para reverter esse quadro há necessidade de forte investimento de recursos financeiros e de políticas.

Na tabela 2 estão os dados relativos às taxas de escolarização das populações nas faixas etárias consideradas adequadas para cursar o ensino fundamental e o ensino médio.

Tabela 2. Taxas de escolarização segundo grupos de idade; em 2013

	6 a 14 anos	15 a 17 anos
<b>Brasil</b>	98,4	84,3
<b>Norte</b>	97,1	84,1
<b>Nordeste</b>	98,1	83,1
<b>Sudeste</b>	99,0	85,9
<b>Sul</b>	98,6	83,2
<b>Centro Oeste</b>	98,4	83,7

Fonte: PNAD/IBGE

As análises sobre a educação básica brasileira indicam que a universalização do acesso aos seis anos de idade é uma realidade, e que ela tem sido acompanhada de relativa estabilização do fluxo escolar, em razão da aplicação, a partir da década de 1990, de diversas medidas como os ciclos de escolarização, a promoção continuada e programas de aceleração da aprendizagem. Por sua vez, as alterações verificadas no perfil demográfico da população, com a redução das taxas de fertilidade, têm contribuído para a redução do número de crianças que ingressam na educação básica.

É preciso observar, no entanto, que as taxas de escolarização da tabela ao mesmo tempo em que indicam haver uma regularidade na frequência escolar, elas estão encobrendo dois tipos de questões. Em primeiro lugar, apesar de estarem referenciadas às faixas etárias correspondentes ao ensino fundamental e médio, não há correspondência entre os valores das taxas e o nível de ensino ou série cursado pelos estudantes. Ou seja, nem todos da faixa de 6 a 14 anos estão cursando a série correspondente à idade, tendo em vista que muitos estudantes são retidos ao longo do fluxo.

Em segundo lugar, embora em pontos percentuais as diferenças não sejam elevadas, elas permitem perceber que nem todos os estudantes que ingressaram no ensino fundamental fizeram a passagem para o ensino médio. Dos cerca de 85% de adolescentes que estavam na escola, pouco mais da metade cursam, de fato, o ensino médio. Apenas a partir de 2016, por determinação de emenda constitucional aprovada em 2009, a escolaridade obrigatória passará a compreender a faixa dos 4 aos 17 anos, podendo ser cobrada do Poder Público a efetivação do preceito constitucional. Há, portanto, um conjunto de políticas a serem desenvolvidas para que o sistema educacional brasileiro apresente o desempenho desejável de modo adequar as conclusões da educação básica à demanda esperada pelo ensino superior, e mais ainda, que as crianças e adolescentes recebam formação de qualidade que permita para aqueles que buscam a educação superior o façam com condição de desempenho adequado.

## Políticas de expansão na educação superior brasileira

A partir da segunda metade dos anos 1990, as políticas para a educação superior implementadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff<sup>2</sup> se notabilizaram pela expansão da oferta em diversos sentidos: extensão geográfica, volume de matrículas, modalidades de ensino, diversificação institucional. Esta expansão, em especial no período correspondente aos dois mandatos do primeiro presidente ocorreu, com prioridade, via ensino privado tanto aquele com característica lucrativa como o não lucrativo. Os dados da tabela 3 permitem observar a expansão que ocorreu, de forma acentuada

<sup>2</sup> Os anos de 1995 e 2002 correspondem aos dois mandatos de Fernando Henrique. Os dois mandatos de Lula foram cumpridos entre 2003 e 2010, e o primeiro de Dilma entre 2011 e 2014.

e continúa, do número de instituições e de cursos de ensino superior entre 1995 e 2013.

Tabela 3. Expansão de instituições e matrículas na educação superior no período entre 1995 e 2013

Ano	Instituições	Matrículas
1995	894	1.759.703
2002	1.637	3.479.913
2010	2.378	5.449.912
2013	2.391	7.305.977

Fonte MEC/INEP

Ao longo do período analisado, o crescimento do número de instituições alcançou 167% e o das matrículas atingiu 315%. Esse aumento ocorreu, no entanto, de forma bastante desigual entre os segmentos público e privado da educação superior. Enquanto nas instituições públicas a expansão foi de apenas 36%, nas particulares ela foi de 200%. A diferença foi ainda mais significativa em relação ao número de matrículas, cujo crescimento no setor público foi de 57% e de 915% no setor privado. Observe-se ainda que, no conjunto das instituições, as universidades representavam apenas 8% em 2013, sendo responsáveis por 50% das matrículas. A tabela 4 mostra a evolução da participação do setor privado entre as instituições e matrículas.

Tabela 4. Evolução da participação do setor privado nas instituições e matrículas, entre 1995 e 2013

Ano	Instituições privadas (percentual)	Matrículas em instituições privadas (percentual)
1995	77	60
2002	88	70
2010	88	73
2013	87	74

Fonte: MEC/INEP

Até a segunda metade da década de 1960 o setor privado se encontrava em menor proporção em relação ao segmento público da educação superior. No decorrer da primeira década do regime militar, entre 1964 e 1975, ele teve sua participação ampliada, vindo a superar o segmento público. A expansão do setor foi mais reduzida nos anos seguintes, vindo a ser retomada de forma bastante acentuada entre 1995 e 2002, período correspondente a os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Ao mesmo tempo em que se deu essa expansão, o setor privado vai assumir predominantemente o caráter de educação como mercadoria, embora sua regulamentação tenha começado a ser elaborada por ocasião da Constituição Federal de 1988, sendo seguida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. A explicitação mais forte, no entanto, vai se dar com a publicação do Decreto 2.306 de 1997, no qual foi reconhecida a educação superior como produto comercializável, em concordância com orientações dos recém-firmados acordos de comércio e serviços da Organização Mundial do Comércio.

Instituiu-se a partir daí no país o chamado “capitalismo acadêmico” que, no cenário atual assume características mais complexas, com a aquisição ou fusão de instituições de ensino superior, e com instituições que lançam ações nas bolsas de valores. Desse modo, as instituições mercantis detêm, hoje, mais de 50% das matrículas do segmento privado, estando concentradas na oferta de cursos de menor prestígio e maior demanda e de caráter predominantemente instrumental.

Deve ser observado, por fim, que a despeito da grande expansão registrada, o Brasil ainda não alcançou taxas de escolarização na educação superior na faixa de 18 a 24 anos em proporções consideradas adequadas, como mostra a tabela 5.

Tabela 5. Evolução da taxa de escolarização na educação superior, entre 2002 e 2012

	2002	2012
Taxa bruta	16,60	28,70
Taxa líquida	9,80	15,10

Fonte: IBGE

De acordo com estudo desenvolvido por Trow (2005) sobre o ensino superior nos Estados Unidos, o sistema de ensino superior que tem até 15% da população de 18 a 24 anos no ensino superior é caracterizado como de elite. Os dados da tabela mostram que apenas em 2012 o Brasil ultrapassou essa faixa, tornando possível dizer que o país se caracteriza por ter um ensino superior de massa. No Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, a elevação da taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% e da taxa líquida para 33% foi estabelecida como meta até 2024, ao mesmo tempo em que definiu 40% como o percentual de matrículas que deverá ser oferecido pelo setor público, percentual esse que, em 2013, foi de 26%. Há, por tanto, um grande desafio a ser enfrentado, no médio prazo, em termos de destinação de recursos financeiros e de políticas voltadas para esse nível de ensino, caso se pretenda, de fato, cumprir o que está definido nesse plano.

## Políticas de expansão e inclusão da educação superior pública

No período recente, correspondente aos dois mandatos do Presidente Lula e o primeiro de Dilma Rousseff, a educação superior pública brasileira foi objeto de um conjunto de medidas visando tanto a sua expansão quanto a promoção da inclusão social. Esse processo se fez em várias etapas, sendo que na primeira delas a ênfase foi posta na criação de novas instituições e ampliação da oferta de vagas nas já existentes, com desenvolvimento de ações que visavam a redução das desigualdades regionais e a interiorização do ensino público gratuito. Ao mesmo tempo, foi implantada política voltada para tornar mais forte a presença do setor público na oferta da educação a distância no ensino superior, e foi criado um sistema destinado a unificar o processo de seleção de estudantes nas instituições públicas.

A segunda etapa foi caracterizada pela implantação de dois programas, um destinado a ampliar a oferta de vagas nas instituições federais de ensino superior no espaço de cinco anos, e o outro visando a ampliação da oferta de vagas nas instituições privadas, condicionado ao cumprimento de normas para a inclusão social. A terceira e mais recente etapa caracterizou-se pela instituição de sistema de cotas para ingresso nas instituições federais. Dados relativos a esses programas serão analisados a seguir.

## Expansão das universidades federais

Na tabela 6 é mostrado o crescimento do número de universidades federais entre 2002, que foi o ano imediatamente anterior ao início dessa política, e os dados mais recentes disponíveis, relativos ao ano de 2013.

Tabela 6. Expansão das universidades federais, no país e por regiões geográficas entre 2002 e 2013

	2002	2013
<b>Brasil</b>	44	62
<b>Norte</b>	8	10
<b>Nordeste</b>	11	17
<b>Sudeste</b>	15	19
<b>Sul</b>	6	11
<b>Centro Oeste</b>	4	5

Fonte: MEC/INEP

Os dados da tabela mostram que a expansão das universidades federais ocorreu em todas as regiões, tendo sido de 40% o acréscimo no total. A ampliação foi mais elevada nas regiões Nordeste e Sul, onde é possível identificar dois vetores principais para essa expansão. Na região Nordeste buscou-se ampliar a cobertura existente numa das regiões geográficas com maiores problemas de desenvolvimento econômico e, na região Sul, o crescimento maior visou a ampliação da oferta de vagas em região de fronteira com países da América Latina. Além da criação de universidades houve, também, um movimento no sentido de ampliar o número de campus nas já existentes, com o objetivo de intensificar a interiorização da educação superior.

## A Universidade Aberta do Brasil

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada em 2006, com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos de graduação, e de reduzir as desigualdades na oferta por meio de cursos a distância. A

prioridade é concentrada na oferta de cursos de licenciatura para a formação de professores para a educação básica, em especial, para os professores que se encontram ensinando na rede pública de educação básica que ainda não cursaram uma graduação.

À diferença das demais instituições do sistema federal de ensino superior, a UAB não é uma instituição de ensino, configurando-se como um sistema responsável pela articulação entre o Ministério da Educação, as universidades federais, estados e municípios. As universidades são responsáveis pela oferta dos cursos, enquanto estados e municípios mantêm os pólos de apoio presencial, sua infraestrutura e coordenação. O ministério, por sua vez, paga bolsas para os docentes e tutores envolvidos nos cursos. Embora tenha sido criada em 2006, seu início efetivo se deu em 2009, sendo que deste ano até 2013, no conjunto das universidades federais as matrículas têm atingido 100.000 por ano.

A expansão das matrículas a distância começou a ocorrer no Brasil em 2005, ano em que teve crescimento superior a três vezes em relação ao verificado no ano de 2002, o primeiro ano em que o Censo da Educação Superior tem registro de informações sobre essa modalidade. Também foi em 2005 que, pela primeira vez, as matrículas na educação a distância do setor privado foram superiores às do setor público. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior de 2013, as matrículas públicas permanecem em posição inferiorizada em relação ao setor privado, compreendendo apenas 13% nessa modalidade. Apesar desse percentual reduzido, deve ser ressaltado que a constituição da Universidade Aberta do Brasil teve um significado importante, no sentido de ter envolvido as instituições federais na oferta da educação a distância, porque elas se notabilizam pela qualidade superior do seu ensino. Além disso, a criação da UAB contribuiu para que a educação superior fosse levada aos mais diversos recantos do país.

### O Sistema de Seleção Unificada

O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é um sistema criado em 2009, para oferta de vagas de instituições públicas de ensino superior a candidatos de todo o país. O estudante pode escolher a instituição e o curso, sendo selecionado com base no seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que é o exame de saída da educação básica. Atualmente a maior parte das universidades federais se encontra integrada a esse sistema,

que substitui integral ou parcialmente o vestibular. Na sua concepção original o SISU se apresentou como uma oportunidade de estímulo à inclusão na educação superior, pelo fato de permitir acesso mais fácil de todos os estudantes a instituições públicas de todo o país, sem precisar viajar para realizar vários exames vestibulares, nem pagar várias taxas de inscrição, restrita agora apenas à taxa de inscrição no ENEM.

Alguns efeitos perversos sobre a inclusão social têm sido observados, contudo, em análises realizadas com dados de instituições federais que aderiram ao SISU. Tendo em vista o fato de serem universidades públicas gratuitas e de reconhecida melhor qualidade nos cursos oferecidos, a concorrência pelas suas vagas tornou-se muito mais elevada do que ocorria quando os vestibulares eram individualizados por instituição. Em consequência, os candidatos precisam obter pontuação mais elevada no ENEM para terem chance de ingresso nos cursos desejados, o que resulta em maior seletividade social quando se comparam candidatos e aprovados. A isso se associa, ao mesmo tempo, a produção pelo sistema da acentuação na hierarquização das universidades participantes, pois conforme seja o prestígio da instituição, maior precisa ser o total de pontos obtidos no ENEM, o que resulta na confirmação de que instituições mais prestigiosas recebem estudantes com melhor formação na educação básica.

### O REUNI

O Programa de Expansão e Reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (REUNI) teve por objetivo promover a ampliação do acesso e da permanência na educação superior pública federal, associada à melhoria da qualidade dos cursos. Seu início de implantação foi em 2008, com investimento de recursos na melhoria do aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos até 2012. Entre suas diretrizes destacavam-se: redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas, ampliação das vagas de ingresso, especialmente no turno noturno, ampliação da mobilidade estudantil, reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, e ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil. Na tabela 7 são comparadas as vagas oferecidas nas universidades federais no ano anterior ao início do programa, e o incremento resultante do REUNI.

Tabela 7. Expansão de vagas nas universidades federais entre 2007 e 2013

Ano	Vagas
2007	133.976
2008	144.725
2009	184.926
2010	199.282
2011	270.121
2013	291.444

Fonte: MEC/INEP

O programa REUNI proporcionou às universidades federais oportunidade para ampliar vagas com a garantia da contratação de docentes e funcionários técnico-administrativos, situação ausente desse segmento do ensino superior durante vários anos, em especial no transcurso das políticas implementadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Os dados da tabela mostram que a ampliação de vagas no período 2007 - 2013 foi de 118%. Além disso, os dados disponíveis permitem indicar que, entre 2007 e 2011, a oferta de vagas no período noturno cresceu 102%, fato significativo, tendo em vista a grande quantidade de alunos trabalhadores no ensino superior brasileiro e o pequeno volume de vagas até então oferecidas pelas instituições públicas federais.

A tabela 8 contém dados que permitem verificar o impacto do crescimento ocorrido no setor público do ensino superior em relação ao privado.

Tabela 8. Comparação da evolução da oferta de vagas públicas e privadas na educação superior entre 2007 e 2013

	2007	2013
<b>Público</b>	35.235	525.715
<b>Privado</b>	277.705	2.903.782
<b>Total</b>	312.940	3.429.715

Fonte: MEC/INEP

Os dados da tabela mostram que o programa REUNI possibilitou um crescimento de 145% de vagas do setor público, superior à expansão total

ocorrida no período, que foi de 110%. Ao mesmo tempo, o aumento de vagas do setor privado, de 105% foi inferior até mesmo em relação ao crescimento total.

Têm sido registrados alguns problemas em relação à implantação do programa em algumas universidades, em alguns casos devido ao projeto inicial feito sem muita base na realidade institucional. Em outros casos, eles são problemas inerentes ao próprio processo de crescimento. Nada disso anula o fato de o programa ter retirado a educação superior pública federal do marasmo em que se encontrava há décadas, situação em que, quando não se via impossibilitada de crescer, o fazia em doses homeopáticas.

### Plano Nacional de Assistência Estudantil

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi criado em 2010, para atender a uma diversidade de objetivos voltados para assegurar a permanência do estudante no ensino superior público. Nesse conjunto de objetivos destacam-se: democratizar condições de permanência; reduzir efeitos de desigualdades sociais e regionais de permanência e conclusão; reduzir taxas de retenção e evasão; contribuir para a promoção da inclusão social. Os recursos financeiros do plano devem ser destinados, com prioridade, para estudantes que cursaram a educação básica pública ou que têm renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

Os recursos são distribuídos para as instituições considerando três critérios: o Índice de Desenvolvimento Humano do município onde se localiza a instituição; o número de alunos da instituição; e o número de vagas oferecidas por ela por meio do Sistema de Seleção Unificada. Além disso, cada instituição federal pode estabelecer critérios específicos, com base no perfil socioeconômico dos estudantes, para selecionar aqueles que virão a receber os benefícios da assistência estudantil.

Em 2013 foram atendidos pelo PNAES 400.960 estudantes, mas os valores destinados anualmente para o plano não são suficientes para atender à demanda real existente nas universidades federais, o que faz dele ponto permanente de reivindicação das instituições e do movimento estudantil. É preciso observar, também, que as possibilidades de atendimento aos estudantes não se dão de forma igual em todas as universidades, tendo em vista

que o sistema universitário federal é diferenciado e desigual. Há instituições que, quando o plano foi instituído, sequer dispunham de restaurante, por exemplo, e fizeram uso imediato dos recursos do PNAES com esse objetivo, enquanto outras já contavam com um conjunto mais diversificado de ações para o apoio à permanência do estudante.

Nesse sentido, o caso da Universidade Federal de Minas Gerais é um exemplo da multiplicidade de benefícios oferecidos ao estudante, tendo em vista que as ações da sua assistência estudantil têm sido desenvolvidas praticamente desde a criação da instituição nas décadas iniciais do século XX. A partir de análise de dados socioeconômicos, os estudantes que demandam auxílios são classificados em três níveis, variando os tipos de benefícios concedidos de acordo com esse nível. São disponibilizados para os estudantes dois tipos de programas: básicos e complementares. Os programas básicos incluem alimentação, moradia, assistência à saúde e auxílio financeiro, enquanto os programas complementares atendem às demandas por acesso à informação digital, bolsas/estágios, acesso a material acadêmico, ao livro, bolsa permanência, entre outros.

## O PROUNI

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado em 2004, tendo por objetivo promover a democratização do acesso e a justiça social, por meio da concessão de bolsas em instituições privadas de ensino superior. As instituições que participam do programa ficam isentas do pagamento de alguns impostos.

Podem ser beneficiados pelo PROUNI estudantes que concluíram o ensino médio em escolas da rede pública. Estudantes originários da rede particular também podem ser incluídos, desde que o curso tenha sido realizado mediante recebimento de bolsa integral paga pelo Estado ou outro organismo. Estudantes portadores de deficiência também fazem parte do público-alvo do programa, assim como professores da rede pública de ensino, desde que estejam inscritos em cursos de licenciatura. À exceção desses últimos, é preciso comprovar renda familiar mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio para poder receber a bolsa. A forma de acesso desses estudantes aos cursos da instituição deve ser, obrigatoriamente, por meio da realização do ENEM.

A tabela 9 mostra os destinatários das bolsas no ano de 2014.

Tabela 9. Destinatários das bolsas do PROUNI em 2014

Destinatários	%
Ensino noturno	74
Mulheres	53
Deficientes	1
Professores da educação básica	1
Cor/raça	
Branca	46
Parda	38
Preta	13
Amarelos	2
Indígenas	0,1

Fonte: SisProuni / MEC

Entre 2005 e 2014 foram distribuídas 2.227.038 das quais 306.726 em 2014. Esse programa foi alvo de críticas por ocasião da sua criação, em especial tendo em vista o princípio de que o investimento público deveria ser concentrado no setor público. Além disso, o fato de que ele representa uma renúncia fiscal por parte do governo federal foi alvo de questionamentos, do mesmo modo como se deu em consideração ao fato de que o benefício estava sendo distribuído para instituições com grau elevado de evasão por não pagamento por parte dos alunos representando o programa, nesse caso, uma ação governamental com o objetivo de solucionar um problema econômico dessas instituições. Deve ser observado, contudo, que o PROUNI tem adquirido legitimidade pelo fato de proporcionar o benefício simbólico do diploma, em especial para os de primeira geração da família que se graduam, e por ser uma oportunidade efetiva de ascensão social, no caso dos estudantes bolsistas que fazem a graduação em instituições de maior qualidade.

## Ações afirmativas e cotas

As universidades públicas brasileiras vinham progressivamente implementando diversos tipos de ações afirmativas desde os primeiros anos do século XXI, a maioria delas por iniciativa própria. Estudo realizado por Daflon et al. (2011) mostra que, das 90 instituições públicas federais e estaduais existentes em 2011, 70 realizavam algum tipo de política de ação afirmativa visando o acesso ao ensino superior, sendo que 77% dessas ações se concentravam no estabelecimento de cotas para ingresso e no acréscimo de vagas oferecidas. Os beneficiários dessas políticas eram ou estudantes que fizeram educação básica em escola pública (60%), ou estudantes pretos e pardos (41%), ou estudantes com deficiência (13%).

Este quadro muda bastante, em 2012, com a aprovação da lei 12.711, que estabeleceu a obrigatoriedade de cotas para ingresso em cada curso e turno das instituições federais de ensino superior. Essas cotas devem obedecer a três tipos de regras: no mínimo 50% das vagas para estudantes que cursaram todo ensino médio em escola pública; 50% deste percentual para estudantes com renda familiar menor ou igual a três salários mínimos per capita; estudantes auto declarados pretos, pardos e indígenas, sendo que essas últimas vagas devem ser ocupadas, no mínimo, em proporção igual à encontrada na população do estado da federação em que se localiza a instituição, de acordo com o apurado pelo Censo Demográfico. As regras da lei têm prazo de quatro anos para serem aplicadas, devendo estar integralmente atendidas até 2016.

A tabela 10 apresenta dados compilados por Daflon et al. (2014), mostrando aspectos parciais do impacto da lei de cotas no processo de ingresso das universidades federais.

Tabela 10. Impactos da aplicação da lei 12.711 nas universidades federais

Tipos de impactos	2012	2013	2014
<b>Vagas reservadas</b>	21,6	31,5	40,3
<b>Escola pública e baixa renda</b>	11,9	11,4	15,5
<b>Pretos, pardos e indígenas</b>	9,5	19,6	22,7

Fonte: Daflon et al. (2014)

Esses dados evidenciam a presença de alterações significativas no

funcionamento das universidades federais a partir da implementação da lei 12.711. Em 2014 o volume de vagas reservadas já quase havia atingido a meta de 50%, apesar de ainda restarem dois anos para o cumprimento integral da lei, mas o efeito produzido na inclusão de estudantes que cursaram escola pública na educação básica e daqueles com renda familiar mais baixa ainda era relativamente reduzido. Daflon et al. apontam contudo, que a inclusão étnico-racial dava sinais de ter progredido de forma mais acentuada, com a ampliação da presença de pretos, pardos e indígenas entre estudantes de escola pública e de baixa renda, em especial na sua representatividade proporcional à presença na população do estado, o que tem contribuição efetiva para a redução de diferenças regionais.

Algumas análises que vêm sendo realizadas a partir de resultados em exames nacionais e no desempenho interno de instituições, dos estudantes que ingressaram no ensino superior por meio das cotas mostram haver, também, evidências de que esses estudantes apresentam desempenho similar ou superior ao dos demais alunos. Isso contraria afirmações, presentes principalmente na mídia impressa, por ocasião dos debates em torno da introdução das cotas na educação superior brasileira.

## Considerações finais

A educação de qualidade, como bem público e dever do Estado, é princípio fundamental para a implementação de políticas de inclusão social na educação superior com qualidade social. Sguissardi (2008) lembra que a preservação de um sistema de educação superior como bem público precisa estar associada a uma regulação que privilegie o interesse público em lugar da competição, da eficiência e da eficácia típicas do mercado. Esta afirmação mostra já de início, a complexidade de qualquer discussão em torno do tema no caso brasileiro, em razão do predomínio do setor privado mercantil no sistema de educação superior.

Entre os elementos que compõem essa complexidade, a promoção da inclusão nesse nível de ensino exige que se atente para a sua inserção no conjunto de um sistema educativo, o que implica na necessidade da construção dessa inclusão em conjunto com os demais segmentos desse sistema e da área de ciência e tecnologia. As análises apresentadas neste texto contêm, além disso, indicações acerca da importância da ampliação e manutenção da participação do Estado no provimento da educação superior de qualidade.

Dias Sobrinho (2011) detalha aspectos essenciais da atuação do Estado, para o acesso e permanência do estudante numa educação superior de qualidade no Brasil. Para esse autor, além da articulação da educação superior com a educação básica, a inclusão depende, também, da elevação da quantidade e qualidade de concluintes no ensino médio, da ampliação e melhorada formação de seus professores e da melhoria da infraestrutura da educação básica.

Considerando a questão sob a perspectiva da implantação de ações afirmativas, como é o caso da obrigatoriedade das cotas na educação superior brasileira a partir de 2012, em texto anterior (Peixoto, 2011) mencionei que o êxito da implantação depende da condução dada para esse processo em cada instituição, de modo a assegurar a permanência do estudante e seu sucesso na conclusão do curso. Do ponto de vista do êxito do aluno beneficiado por essas ações, é preciso considerar não só a sua habilidade em aproveitar as oportunidades educacionais que lhe estão sendo oferecidas, como a existência da oferta, no mercado de trabalho, de empregos de alta produtividade, bem como o valor dos salários recebidos após a graduação.

Mas não são apenas esses os limites da inclusão social na educação superior. Não se deve descartar a possibilidade de que determinados programas implantados com o objetivo de promover a inclusão venham a produzir efeitos contrários aos esperados, a exemplo do Sistema de Seleção Unificada (SISU) que foi aqui abordado. Eles demandam correções de rumo, tendo em vista que políticas de inclusão social não eliminam hierarquias nem a diferenciação de instituições, podendo até contribuir ainda mais para seu fortalecimento.

É claro que a realização de inclusão social na educação superior torna indispensável a implementação de políticas de expansão de vagas e de matrículas bem como de ações afirmativas. Quando realizada com base na participação hegemônica do setor privado como é o caso brasileiro, porém, seus efeitos são mais restritos. Além de essas medidas não serem suficientes para alterar o caráter desigual da sociedade de classes, principal base da produção da exclusão, dificilmente elas contribuem para a necessária modificação do modelo predominante de instituição de educação superior por meio da introdução de organização e currículos mais democráticos. Estamos, portanto, diante de um cenário complexo, mas sobre o qual não é possível admitir uma omissão na atuação do Estado nem das instituições de ensino superior.

## Referências bibliográficas

Burchardt, Tania, Le Grand, Julian e Piachaud, David (2002). "Introduction". IN: John Hills, Julian Le Grand e David Piachaud (eds). *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Castel, Robert (2004). "As armadilhas da exclusão". IN: Mariângela B. Wanderley, Lúcia Bógus e Maria Carmelita Yasbek (orgs). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ.

Daflon, Verônica T., Feres Jr., João e Campos, Luiz Augusto (2011). *Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico*. Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba.

Daflon, Verônica Toste, Feres Júnior, João e Moratelli, Gabriella (2014). "Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais". GEMAA. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. Disponível em: <http://gemaa.iesp.ueWrij.br/publicacoes/levantamento/impacto-da-lei-n-12-711-sobre-as-ifes-2014.html> Acesso em 17 abr. 2015.

Dias Sobrinho, José (2010). "Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão". *Educação & Sociedade*, 31 (113), p. 1223-1245, out.-dez.

— (2011), *Educação superior: democratização, acesso e permanência com qualidade*, in: Norberto Fernández Lamarra e Maria de Fátima Costa de Paula. *La democratización de La educación superior em América Latina, limites y posibilidades*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Peixoto, Maria do Carmo L. (2011). "Inclusão Social na Educação Superior". *Série-Estudos, Campo Grande*, (30), 237 - 266. Disponível em [ucdb.br/pesquisa-e-inovacao/6/periodicos-ucdb](http://ucdb.br/pesquisa-e-inovacao/6/periodicos-ucdb) Acesso em 15 de junho de 2015.

Sguissardi, Valdemar (2008). "Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária". *Educação & Sociedade*, 29 (105), p. 991-1022, set./dez.

Trow, Martin (2005). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. This paper is posted at the Scholarship Repository, University of California. Disponible em: <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>.

---

## Capítulo 8

# Elementos históricos para abordar el proceso de democratización de la universidad en Venezuela

---

*Luis Enrique Millán Arteaga // Universidad Nacional de Lanús*

1.

La universidad es una particular institución que ha recorrido un proceso significativo de universalización, al grado de naturalizarse, esto es, de mostrarse en su estructura actual como forma definitiva en relación con la comprensión que en nuestros días se tiene del conocimiento, de la ciencia, y su papel en la sociedad en su relación con el ciudadano y su modo de vida. Dicha naturalización es un proceso complejo que no se explica desde la universidad misma, es decir, desde la comprensión cerrada sobre el supuesto papel y función de la mencionada institución. El estudio de la universidad y de sus aspectos debe hacerse desde la comprensión amplia del desarrollo de la sociedad capitalista y de su peculiar formación histórica, razón por la que nuestra principal tesis es que la universidad es una forma asimilada a la dinámica misma de la sociedad burguesa, que impulsa sus transformaciones hasta nuestros días.

Los hitos que señalan su evolución se imbrican con las rupturas y continuidades históricas que han marcado época en el desarrollo de la sociedad capitalista, y su génesis y devenir señalan sus límites, que a pesar de hacer sobre nuestra acción social una fuerte sombra, no pueden quedar en el plano de la ingenuidad o la indiferencia, so pena de ser flanco abierto de la confusión como proyecto político: nos toca tomar el hilo donde históricamente fue dejado para dar ese debate, nos urge dar respuesta a un problema social que por momentos se muestra como un gran espejismo, como una imagen distorsionada que hay que traspasar con nuestra reflexión y claridad. El problema de la democratización de la universidad no debe dejar de lado el peligro de la naturalización de esta institución, obstáculo que una vez identificado nos pone en el ineludible camino de forzar su transformación – en el menor de los casos- y, más allá, su urgente superación.

2.

La universidad como noción existió como práctica con anterioridad a la universidad misma. No queremos decir con esto que era una idea que antecedió a algo concreto, ni llamar la atención con una expresión paradójica: la *universitas* fue, antes de universidad, el nombre usado para denominar una forma peculiar de organización. Y aún dicha peculiar organización no es, en sí misma, explicación de su origen. La costumbre de darse personalidad, clara y diferente, de un grupo con residencia territorial e intereses en común se relaciona con la manera en que, en un principio, en el seno de la Europa medieval, se poblaron regiones y se desarrollaron el comercio, las artes y oficios; no podemos referirnos a una red robusta de producción ni de propiedad ya que aún no eran superados definitivamente los vestigios de las prácticas heredadas de la antigua Roma y su imperio burocrático. Con posterioridad se dio un vínculo sostenido entre las universidades y el ejercicio público o vinculado a los poderes establecidos, por ejemplo, la burocracia del reino y el ejercicio oficial eclesiástico; pero no nos adelantemos aún.

El evento de fondo, que sumó una condición necesaria, pero aún no suficiente, para el alumbramiento de la formación social capitalista, se concentró en un pequeño detalle, que a simple vista es una pequeña diferencia: en Bologna no se dio un hecho esencialmente revolucionario; al contrario, la idea de asimilar una cantidad de derecho consuetudinario al servicio de la iglesia y las formas incipientes de Estado impulsaron en varias zonas de Europa una práctica común en la época, en ese entorno, fuerzas

novedosas exigieron respuestas rápidas, y fueron respuestas dadas desde las posibilidades históricas. Leamos lo que escribe Hastings Rashdall:

En las más viejas escuelas de leyes del mundo medieval, y particularmente en Bologna, el abismo que de acuerdo a nuestras ideas separa lo técnico y legal de la educación en general fue superado por la existencia de un muy curioso arte conocido como Dictamen. Dictamen puede entenderse en sentido amplio como el Arte de la Composición. La rama poética de dicho arte no tenía, claro está, relación alguna con propósitos legales: pero el Dictamen prosaicum, además de enseñar principios generales de composición literaria, se ocupaba especialmente del Arte de la escritura de correspondencia (Art of letter-writing), e incluía no sólo reglas de correspondencia epistolar, sino también reglas técnicas de compilación de resúmenes oficiales o bulas y otros documentos legales (Rashdall, 1845: 110-111).

Pero no sólo en Bologna se establece una diferencia entre práctica y enseñanza –asunto que ya de por sí marcará una diferencia intencional del estudio y relacionará a la naciente institución con el suplir de funcionarios a las necesidades del ejercicio burocrático–, también sucede un acontecimiento radicalmente revolucionario: como texto fundamental (y nos referimos no a una compilación de leyes, sino a un texto de estudio) se impone el *Decretum* de Graciano, un monje jurista del siglo XII. Dicho texto, una síntesis amplísima de los cánones de diversos concilios, será una respuesta en el seno de un conflicto histórico entre el poder del Papa y el del Rey, escribe Rashdall al respecto:

A pesar de lo poco que sabemos de la Escuela de Bologna de esa época, no cabe duda que el cuestionamiento momentáneo de la Ley Constitucional entre Iglesia y Estado hizo mucho, tanto por el estímulo intelectual, como por la demanda de hombres de leyes entrenados que originó, en levantar la escuela de ley de Bologna a su orgullosa preeminencia (Rashdall, 1845: 133).

Este proceso tendrá una salida dialéctica: la separación entre el Estado y la Iglesia en el ámbito legal creará las condiciones históricas para la aparición del sujeto privado. La irrupción abrupta de nuevas realidades, de dinámicas materiales, tendrá su manifestación fenoménica en la urgencia legal, en la salida al escenario de una conciencia aún incipiente que toma

distancia de lo teológico y de las formas feudales de relación; de la teología –estudio decadente en Bologna– se llena de aliento el derecho como escenario del pensamiento libre e iluminado. La nueva concepción será marcada con el gran salto cualitativo que será semilla en tierra fértil: nacen las condiciones de la nueva propiedad, la privada, atrás quedará como despojo las formas feudales, la mayordomía; y al nacer así, como necesidad histórica y material el germen de la relación social de producción más cara al futuro sistema capitalista, tiene la institución universitaria su futuro asegurado.

3.

Al observar el avance de los siglos, justo en el momento en que se derraman sobre el mundo europeo central las fuerzas, primero expropiadoras, luego de desarrollo superestructural, y culmina la real separación del mar de la historia en poseedores y sujetos libres –libres de propiedad y del yugo feudal y gremial, proceso explicado por Marx en el capítulo XXIV del primer tomo de *El Capital*– se eleva del suelo la era del capitalismo. El siglo XVI ha acumulado el impulso que marcará los siguientes siglos como era del capital. La institución universitaria tiene aún una doble significación, transcribo un párrafo del *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, escrito por Sebastián de Covarrubias Orozco, un texto de principios del siglo XVII que puede encontrarse en la red<sup>1</sup>, junto a estudios relacionados. Veamos que nos dice en relación al término universidad:<sup>2</sup>

Vale comunidad, y ayuntamiento de gentes, y cosas, y porque en las escuelas generales concurren estudiantes de todas partes, se llamaron Vniversidades, como la Vniversidad de Salamanca, Alcalá, etc. También se llaman Vniversidades ciertos Pueblos que entre si tienen vnion, y amistad (Orozco, 1674: 199).

Aquí se observa un doble desarrollo, tanto de la práctica antigua, es decir, la de vincularse geográfica y políticamente, unidad que se denominó desde un principio *universitas*, y la nueva forma, la de la funcionalidad del “estudio-para”. Marcaremos como superación de la acepción antigua, en relación con otro evento central en el desarrollo del sistema capitalista, el cierre histórico y concreto del concepto de estado-nación.

<sup>1</sup> <https://archive.org/details/tesorodelalengua00covauoft>.

<sup>2</sup> “Esta letra V. aunque es vocal; muchas vezes se convierte en consonante, y otras pierde la fuerza de letra quando se sigue después de la q. o la g.” Sebastián de Covarrubias Orozco (1539-1613). [Orozco, 1674, págs. 198-199].

La Paz de Westfalia se concentró en tres tratados firmados el 15 de mayo y el 24 de octubre de 1648 que marcaron la finalización de la guerra de los Treinta Años en Alemania y la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. Se podría entender a la misma como organizadora de la noción de “integridad territorial” como fundamento de la existencia de estados enfrentada a la concepción feudal, por lo tanto, justa heredera de la revolución nacida, en forma de derecho, en Bologna; a posteriori tales hechos dieron fuerza a la moderna idea federal, ya que la noción de libertad individual se extrapoló como contenido del mismo Estado, como fue expresado por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* (1748)<sup>3</sup>. El hecho concreto que marcó este evento fue la oposición al crecimiento del Sacro Imperio Romano, a su avance como fuerza unificadora, que debe entenderse como el trance de la concepción feudal llevada adelante, en una huída hacia el frente por los poderes papales y monárquicos en fuerte crisis de cambio, y fueron los países fronterizos, Francia y Suecia, los históricos garantes del tratado ante cualquier intento de fusión de los más de trescientos estados independientes alemanes.

Podemos percibir el Espíritu de Bologna en el hecho ya descrito de un conflicto de poderes, en el que la idea de libertad nace en un espacio ya establecido y con suficiente fuerza para imponer y priorizar la independencia de los estados alemanes ante los poderes “externos” del emperador y el Papa. En este escenario España y el Sacro Imperio Romano compartían la visión de una *universitas christiana*. La relación de autonomía, propia de corporaciones anteriores –ciudades medievales y posteriormente universidades– se adecúa a la idea de frontera nacional. La *universitas christiana* se enmarca en el avance, por una parte, de las ideas protestantes, y por otra, la amenaza del Imperio Turco.

Pero lo importante a destacar es el desdoblamiento histórico y dialéctico de la *universitas*: no sólo se adhirió al avance de la formación histórico-social capitalista, sino que funcionó, en un doble sentido, ya como producto de concretos esenciales –propiedad privada y Estado–, ya como fuerza al centro del proceso de cancelación de las formas geopolíticas feudales. La universidad, podemos ahora llamarla por su nombre, se armó en estos siglos acompañando la expansión capitalista, una por el norte de la América, bajo su forma protestante, otra por el sur, bajo su forma jesuita, anti-reformista, como universidad de corte católico: la colonización tenía en sus alforjas el germen académico de los próximos siglos.

<sup>3</sup> Al respecto sugiero lectura de un trabajo propio al alcance en: [https://www.academia.edu/12097004/Concretos\\_Hist%C3%B3ricos\\_de\\_la\\_Sociedad\\_Burguesa\\_Estado\\_y\\_Pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/12097004/Concretos_Hist%C3%B3ricos_de_la_Sociedad_Burguesa_Estado_y_Pol%C3%ADtica).

4.

Hemos hecho una superficial revisión de los inicios de la historia de la universidad como institución académica, para lo que nos hemos centrado en el desarrollo de una organización que desde su origen -muy vinculado a la conformación de las comunas medievales del siglo XI (Lamanna, 1960) de la que se origina el concepto mismo de autonomía-, pasando por el desarrollo de la manufactura y la gran industria, hasta nuestros días, se ha modificado oportunamente. Como Marx escribe, anticipándose a nuestra época, "(...) Y se remata en la gran industria, donde la ciencia es separada del trabajo como potencia independiente de producción y aherrojada al servicio del capital" (Marx, 1975: 294). La asimilación de la universidad -un fenómeno originalmente europeo- por el capitalismo es un proceso necesario de rastrear históricamente.

Esta corporación acompañó en su origen a la naciente clase burguesa. Al respecto, dice Aníbal Ponce:

Pero bajo la influencia de la nueva burguesía que exigía su parte en la instrucción, la escuela catedralicia fue en el siglo XI el germen de la universidad. La fundación de la universidad equivalió en el dominio intelectual a una nueva "carta de franquicia" de la burguesía (Ponce, 2004: 129).

Dicha institución tomó su forma más apta para acompañar al capital en expansión al definirse dos procesos fundamentales: 1) la concreción de un nivel de desarrollo del incipiente mercado mundial al consolidarse las colonias, principalmente las españolas e inglesas, entre los siglos XV y XVI, así como el cierre del circuito de precios a finales del XVII, proceso que luego dio al específico futuro político y económico venezolano una característica organización de factores de clase; y 2) la profundización del conflicto entre los sectores de la iglesia vinculados a los procesos de reforma y contrarreforma europeo -ver, por ejemplo, (Marx, 1975: 613)-, entre cuyos hitos más importantes podemos mencionar: a) la asimilación del interés bancario como un aporte de la rama reformista-calvinista, la cual se adhirió y penetró al capital mundial como totalidad; y, en la dirección de la expansión capitalista, a la colonización del norte de América, que, mediante la moral protestante -desarrollada en torno al trabajo y la riqueza-, alcanzó a configurar la universidad del norte; b) el aporte conceptual que consolidó estructuralmente

a la universidad moderna: el currículum, cuyo origen lo encontramos históricamente en las universidades de Leiden, en los Países Bajos y Glasgow, en Escocia las cuales estaban bajo la influencia de la reforma calvinista. Ambas tendencias, reforma y contrarreforma fueron importantes procesos que, en la dinámica histórica, hacen presente en la universidad venezolana.

5.

Una vez decretada la Real y Pontificia Universidad de Caracas, en 1721 por el rey Felipe V, empezó tempranamente a mostrar conflictos en cuanto a su forma de gestión. Se habla del conflicto de dos modelos, el "colegio-universidad", propio de la tendencia de la contrarreforma, la cual, encarnada, entre otras, en la Compañía de Jesús, fundada en 1534, buscaba "(...) reconstruir en el seno del catolicismo y defender de los ataques de la Reforma, la ortodoxia doctrinal, la disciplina eclesiástica, la influencia religiosa y la injerencia del clero en la vida política, familiar e individual." (Lamanna, 1960: 291). Y el modelo "corporativo", vinculado históricamente con el gremio medieval y más adecuado al proceso de génesis de las clases dominantes criollas, el encontró su momento histórico en la debilitación del control del imperio español.

El primer modelo era dirigido por el Obispo, quien nombraba al rector y estaba en directa vinculación con la iglesia, y el segundo por el claustro. Ya en 1784 comenzó el claustro a elegir los rectores. No hay que ser muy docto para interpretar estos acontecimientos como síntomas del conflicto de poderes y de la conformación de una identidad territorial criolla que iba a pretender el control político y económico de las colonias en posteriores generaciones. Ella marcó el tránsito de la universidad caraqueña a su modelo republicano y fue también un factor clave para la fundación de la Universidad de Mérida, cuyo retraso en la transformación en universidad del Seminario Colegio de San Buenaventura de Mérida de los Caballeros, debido a la coincidencia de su solicitud al Rey con la ocupación francesa de 1808, fue solucionado y apresurado su nombramiento en universidad por la Junta Patriótica de Mérida en 1810. Sin embargo, aún faltaba mucho para ser esta incipiente universidad el factor de reacción del actual momento político.

El período histórico fundamental en el que la universidad venezolana concluye su incorporación -como parte del proceso de universalización de la historia que muy bien Marx señala en la Ideología Alemana (Marx, 2007)- al servicio del capital mundial, lo dividimos en tres fundamentales: Período

post-gomecista<sup>4</sup> (1936 - 1958), el Puntofijista<sup>5</sup> temprano (1958 - 1970) y el puntofijista decadente (1970 - 1999). El corto espacio de este documento y la ausencia de investigaciones serias sobre el asunto no nos permite un desarrollo amplio de estos momentos; sin embargo, podemos señalar sus hitos y contenidos principales.

Pero antes de seguir, un paréntesis. Es muy importante tomar en consideración dos formas de entender este proceso. Una, la de corte rancio e idealista, muy a la medida de tendencias postmodernas que entienden estos procesos como formas, modelos, paradigmas que “viajan” en alturas epistemológicas o culturales, venidos con la conquista, las cuales han permanecido y se han desarrollado como consecuencia de la continuación histórica de lo que según ciertas comprensiones es el evento, “el pecado”, original: la invasión europea. La otra, como consecuencia de procesos materiales y concretos que han devenido en relaciones específicas de dominación por su esencia explotadora capitalista y que son abordables desde categorías de carácter concreto-histórico-social sujetas a las dinámicas de la realidad.

En la primera, el proyecto de dominación blanco-patriarcal-heterosexual-otros –el mismo lugar de donde vienen los “antiguos grandes relatos”–, se traslada por la vía de las construcciones epistemológicas y teóricas puras nacidas del pensamiento cero-localizado europeo –la modernidad como lugar geométrico–, y organiza, haciéndose a la vez latente, las relaciones de explotación y dominación. Hace callar y enmudecer a las “otras” visiones y contamina, a su vez, a las propuestas de lucha que se erigen desde los mismos principios que atacan.

En la segunda, específicamente desde la postura marxista, nos referimos a un proceso material, concreto, que tiene lugar, y que en íntima unidad desarrolla unas dinámicas totalmente verificables. Por ejemplo, nuestro específico proceso de “las montoneras”, podemos entenderlo como el tránsito entre dos formas de concebir tanto a la riqueza como al Estado, una, desde la desorganizada producción agrícola y la exportación y desde una estructura estatal descentralizada y atomizada; y otra, la constitución de una estructura estatal nacional y centralizada, que debió llevar a cabo un proceso amplio de privatización de la tierra, y que, al triunfo de Gómez –

costeada, organizada y dirigida por el capital angloamericano (Battaglini, 2005: 16)–, conformó el escenario para la llegada de los nuevos colonizadores: las empresas capitalistas petroleras norteamericanas.

Con ellas y el proceso de explotación en una fase nunca antes experimentada, a pesar de los antecedentes de organizaciones gremiales trabajadoras desde 1864, tuvimos un fenómeno totalmente nuevo: la división social del trabajo generalizada junto a un Estado centralizado y con un aparato represivo profesional como “capataces nativos” al servicio del capital imperial. Si bien dicho proceso no siguió los mismos derroteros que la experiencia europea, no fue sino a través de la “universalización” de la explotación y del desarrollo de la misma, al tocar nuestra tierra, que se sufrieron en la Venezuela, durante y después de Gómez, las penurias y los excesos que nada tenían que envidiar a las de la población proletaria europea.

6.

Sigamos con el desarrollo histórico de la universidad venezolana. El primer período (1936–1958), podríamos señalarlo desde el fin del Gomecismo con Gómez, hasta la caída de Pérez Jiménez<sup>6</sup>. Llamamos la atención sobre hacer la lectura, no desde la visión del “pensamiento político” o de las historias “oficiales”, según la cual, éste primer período fue el del “tránsito hacia la democracia” como señalan el sentido común y las visiones políticas reaccionarias. En su lugar proponemos el enfoque a través del desarrollo de las confrontaciones clasistas. En este intervalo tuvo lugar un evento específico que no solamente marcó la actividad política de los siguientes cincuenta años, sino que también centró el compromiso de la universidad tradicional y cimentó la histórica necesidad de responder con una alternativa revolucionaria. Este período estuvo marcado por el inicio de la injerencia oculta –desde la muerte de Juan Vicente Gómez, el mismo López Contreras fue señalado, entre otros candidatos, como “posible heredero” del poder político por el Departamento de Estado (Battaglini, 2005: 79)–, junto al aumento de la intensidad de las luchas proletarias contemporáneas: un espectro recorre a Venezuela, el viejo espectro del comunismo.

También hubo un período de inflexión, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, en el esquema de dominio internacional. En este intervalo de tiempo, la universidad autónoma –desde la hegemonía del pensamiento liberal que valora a distancia las luchas obreras–, generó conflictos con distintos

<sup>4</sup> Juan Vicente Gómez, dictador venezolano que gobernó desde 1908 hasta 1935. Luego de su muerte, ejerció la presidencia Eleazar López Contreras (1935–1941).

<sup>5</sup> El Pacto de Punto Fijo, acuerdo entre partidos políticos para dejar fuera al Partido Comunista de Venezuela (1958).

<sup>6</sup> Dictador venezolano, gobierna desde 1952 hasta 1958.

gobiernos. Es necesario aclarar el carácter liberal-burgués de su lucha contra la “opresión”, –fenómeno “visible” de la explotación capitalista–, la cual no era asumida desde una totalidad clasista. En su interior también pugnaban intereses contrarios, configurando esto más bien una resultante acción filantrópica o un “humanismo” de superficie. Entró en disputa tanto con el gobierno de López Contreras como con la Junta Militar que derrocó a Rómulo Gallegos,<sup>7</sup> y con el gobierno de Pérez Jiménez. Este período, que marcó el inicio de la modalidad y regularidad de la injerencia del norte en los asuntos políticos del resto de la América, se proyectará durante futuras décadas hasta el abierto desarrollo de modalidades de penetración de la universidad con claro compromiso de defensa de los intereses de la clase dominante.

Es necesario mencionar que desde Contreras, las leyes de la república empezaron a llamar por su nombre a los enemigos de la sociedad. Desde la muerte de Gómez y el ingreso de las corporaciones petroleras, se prohibió el comunismo y el anarquismo como forma de organización política. Bajo el seudónimo de “comunistas” se señaló a una diversidad policlasista (Battaglini, 2005: 69-76) que confundieron los intereses y distrajeron los avances proletarios con las solidaridades liberales. En dicha arremetida contra las organizaciones proletarias, se sucedió un paréntesis en el gobierno de Isaías Medina Angarita<sup>8</sup> en el contexto de necesidad de alianza entre los bloques capitalista y socialista durante la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la cual Medina hizo significativos avances. Entre otros, además de lo referente al fortalecimiento de los procesos electorales y su alcance, estableció la primera experiencia del ejercicio de la soberanía sobre las empresas petroleras al firmar una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta en 1942 y una Ley de Hidrocarburos en 1943.

Sin embargo, puede resaltarse, a la salida de la confrontación mundial, la serie de conflictos con empresas norteamericanas como el preámbulo del fin del medinismo. Un ejemplo de esto es la huelga de trabajadores de la empresa Raymond Concrete Pile en 1945, suscitada durante la construcción de los muros y muelles del Puerto de la Guaira, considerada, desde las anteriores huelgas de los obreros petroleros, como: (...) la más importante que se produce en el país, tanto por la magnitud del número que cesarán en sus tareas como por la importancia de las obras de innegable utilidad nacional, que se verán retrasadas. (Pla, 1982, pág. 269).

Un reflejo del conflicto entre el Estado y la universidad liberal fue la creación de las dos primeras universidades privadas, la Universidad Católica

–por la Compañía de Jesús– y la Santa María, en 1954, como resultado del conflicto entre Pérez Jiménez y la Universidad Central de Venezuela.

En los períodos siguientes, 1958 – 1970) y 1970 – 1999, se deben tomar en cuenta los antecedentes de intervención norteamericana en los golpes de estado dados a Rómulo Gallegos y Medina Angarita. Este proceso de injerencia se profundizó en varios sentidos. Por una parte, y pasando de la ya concreta asociación con los partidos AD y COPEL, desarrolló la infiltración de las luchas obreras y guerrilleras, extendiéndose en los años siguientes a otros sectores de futuro conflicto, como las organizaciones estudiantiles, zonas fronterizas campesinas y de población indígena.

Además, se produjo la ocupación progresiva de las universidades autónomas mediante varios mecanismos: unos de carácter político-académico, que dejaron al final del proceso a una universidad donde estaba ausente el pensamiento revolucionario marxista; otros, académicos organizativos, electorales, financieros y de garantía material, más relacionados con la penetración del esquema de la universidad norteamericana, la profundización del poder del claustro, la organización de los estudios –currículum norteamericano–, la complejización del espectro del sistema de universidades, la consolidación y profundización de relaciones de producción específicas y la influencia directa en la organización de las fuerzas productivas.

En el mundo se dieron acontecimientos en tropel que afectaron la forma universalizada de la institución universitaria. Por una parte, se movilizaron y reacomodaron las zonas de influencia y control capitalista, con la acción en respuesta de una cantidad de movimientos de liberación nacional y anti-sistema; se comenzó a convocar, desde 1959, al Concilio Vaticano II, con planteamientos centrados en la expansión católica, siendo necesario mencionar que tal evento se había celebrado por última vez casi cien años antes, en 1870. Dicho encuentro fue planteado en principio por Juan XXIII –que, al invitar también a la iglesia ortodoxa rusa, tuvo que aclarar que el evento era antipolítico–, siguió Pablo VI y continuó hasta Juan Pablo I, que inició su mandato retomando la idea del Concilio.

En 1961 fue creada la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual tiene como objetivos “promover” políticas, que, palabras más, palabras menos, se centran todas en la expansión económica. Esta expansión debe hacerse, según los fines planteados, manteniendo la estabilidad financiera, incorporando a países “en vías de desarrollo económico” y en el marco multilateral de las obligaciones internacionales.

<sup>7</sup> Es electo presidente en 1948, derrocado nueve meses después.

<sup>8</sup> Presidente de Venezuela entre 1941 y 1945.

Este evento marcó la última transformación de la universidad en el proceso de asimilación al sistema capitalista, cuyos lineamientos más significativos pueden accederse en el Manual Frascati.<sup>9</sup> La universidad fue tomando así una forma más definitiva, más clara, ante los planteamientos que pretenden su democratización y función social.

Es importante aclarar, para evitar equívocos, que la dinámica de transformación de la universidad, ya como factor asimilado al capital, así como en su carácter de espacio de reacción, no debe confundirse con el desarrollo de las luchas estudiantiles de resistencia en Venezuela – principalmente por parte de pequeños grupos con conciencia de clase– y su saldo de logros y sangre. La universidad en Venezuela nunca estuvo, en su dinámica estructural y superestructural y en sus estratos directores, del lado de las luchas obreras, sociales y proletarias. Sus grandes pensadores, rectores, entre otros, revolucionarios de academia, nunca dejaron contaminar sus espacios con la presencia del obrero o del campesino. Mientras, en su seno, se desarrollaban individualidades y pequeños grupos de acción revolucionaria, muchos de ellos sin la posibilidad de llevar adelante otra opción que no fuera más allá de la visión de corto alcance del parlamentarismo liberal o la burla de la vía electoral de la democracia burguesa. Ella misma se hacía, cada vez más, un efectivo y estructural aliado de la derecha y del capital mundial.

Actualmente, la universidad tradicional está tan atrapada en un pacto esencial con el capital y es un factor a tal nivel activo de las políticas imperiales de intervención, que esto le impide drásticamente ser un sujeto de apoyo a las luchas democráticas y revolucionarias. La lucha por la consolidación del socialismo como paso histórico fundamental para la eliminación del sistema capitalista, no puede darse desde la indiferencia burguesa de la academia tradicional, desde la universidad capitalista y sometida a los intereses de las clases dominantes. El proceso de asimilación de la universidad por el capital es un proceso material y palpable que ha tomado siglos en concretarse, compromete a la universidad autónoma con las políticas de injerencia y la enfrenta consigo misma. Y una ruptura con el poder capital, una vuelta política que la sume a la acción social, democrática y al lado del pueblo trabajador, no es posible darla desde la universidad tradicional, mucho menos de la universidad tradicional autónoma, que ya ha asumido su lugar en la confrontación clasista y popular.

<sup>9</sup> Propuesta de Norma Práctica para Encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental. Al alcance en [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/OECDFrascatiManual02\\_en.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/OECDFrascatiManual02_en.pdf)

7.

El escenario universitario, al término de los tres períodos mencionados, se podría resumir así: un grupo de universidades, las autónomas, han asimilado sus potencias y esfuerzos a intereses diversos, principalmente bajo la unidad y dirección de las tendencias internacionales y en directa relación con necesidades venidas de afuera; otro grupo, las universidades experimentales, están adscritas al control de Estado y tienen una administración centralizada y una distribución más amplia que las autónomas y suponen, en el último período (1970-1999), una respuesta a la necesidad de cupos de ingreso; son, así vistas, una alternativa en educación universitaria en el marco del control del ingreso de las universidades autónomas –paradójicamente con presupuestos pagados por el Estado–, y un reflejo de lo que podríamos llamar “exclusión estructural”: a pesar de abrir sus aulas, los estudiantes sucumben ante dificultades externas e internas que los excluyen (el costo de los materiales, la dificultad de movilizarse a los centros educativos, la imposibilidad de estudiar por búsqueda o dedicación al tiempo de trabajo, entre otras). Por último, están las universidades privadas, con un “target” bien definido y una oferta de estudios bien específica.

Esta es la universidad que durante el inicio del gobierno del presidente Hugo Chávez le planteó la gran incógnita: ¿Es la universidad venezolana un sujeto sumado a un cambio profundo de la estructura social-económica? La respuesta a dicha pregunta se hizo evidente durante el intento de golpe de Estado y el Paro Petrolero del año 2002.

La propuesta UBV10-Misión Sucre se concibió –desde un parecer personal– mucho antes, en la forma de una universidad popular proyectada para funcionar en los espacios del Palacio de Miraflores,<sup>11</sup> que como respuesta a la incógnita planteada en el párrafo anterior, respondía a una concepción derivada de las formas que tomó la irrupción del poder popular en los espacios desalojados de pueblo; fue posteriormente, al sobrevenir los golpes del 11 de abril y el sabotaje petrolero del 2002, que el escenario político hizo apresurar la implementación de la UBV y el lanzamiento del censo nacional, momento inicial de la Misión Sucre. La emergencia política nacional agregó sobremarcha a un proceso que inicialmente fue concebido como el nacimiento de la universidad popular, pero que pospuso lo popular a expensas de una universidad de élites filantrópicas, que en la emergencia tomó los espacios.

<sup>10</sup> Universidad Bolivariana de Venezuela.

<sup>11</sup> Sede del Gobierno, en el centro de Caracas.

En el documento rector de la UBV desaparecieron Bolívar, Rodríguez y otros célebres héroes que estaban dando pelea en las calles; la universidad popular, en su nacimiento, se enfrentó al peligro de ser sacada de los espacios de reflexión y acción. La pelea por una universidad popular, abierta e incluyente sería mucho más larga.

El planteamiento tomó primero la forma de una gran apertura universitaria. En Venezuela, un concepto ya naturalizado para entonces era el de “población flotante”. Esta tenía la cara del pueblo fuera de la universidad, se conectaba con las largas colas a las afueras del Ministerio de Educación de los años antes de Chávez, con el rostro cada vez menos juvenil, con la procedencia cada vez más humilde, de la población excluida de los estudios universitarios, que se acercaba al millón de personas e iba en aumento. Dicha población se combinaba con otras exclusiones del subsistema de educación y aumentaba, desde cierta perspectiva, la cifra dada al inicio, por lo que la primera parte del plan se concentró en un objetivo: crear un sistema de educación universitaria que respondiera a esta necesidad. La primera acción fue un gran censo de esta “población flotante”, el cual se inició durante el año 2003 a lo largo y ancho del país en cada Plaza Bolívar de cada municipio. Vale mencionar que, una vez finalizado el paro petrolero del 2002, que involucró el sabotaje destructivo de la industria petrolera como mecanismo de ruptura financiera del gobierno de Chávez, y una vez retomado el edificio de oficinas de PDVSA, el Presidente Chávez se dio cuenta, ante las cifras de inclusión -que posteriormente el censo mostraría en su justa dimensión-, de que una universidad puesta a funcionar en el mencionado edificio no solucionaría el problema de la exclusión universitaria.

El PIU de la Misión Sucre comenzó como el hermano menor del PIUNI<sup>12</sup> de la UBV y fue el reflejo de la acción popular en un avance sin precedentes; donde había un espacio adecuado, un profesor y estudiantes dispuestos, se creaba un ambiente PIU, que son lo más cercano a la frase de nuestro presidente Chávez, “todo el país una escuela”. Surgieron ambientes de estudio en hospitales, guarniciones, universidades tradicionales, donde el personal obrero organizó sus estudios de manera autónoma y seria, como en el caso de la mismísima Universidad Central de Venezuela. Para iniciar un “ambiente de estudio” bastaba con solicitar al Ministerio de Educación Superior una dotación de televisor, aparato VHS y el juego de videos,

<sup>12</sup> Proceso de Iniciación Universitaria.

producidos en Cuba, para el inicio del proceso. Luego de ese gran avance, se fueron diseñando los programas y carreras.

Muchos fueron los errores, pero el PIU tuvo la gallardía equivalente a los communards de la Comuna de París, sobre todo en relación con el orden y la amenaza impuestas por la universidad tradicional. Los ambientes de estudio eran el germen de la nueva universidad, el inicio del concepto real de Aldea Universitaria; tenían en sí la personalidad de quienes las concibieron en su comunidad cambiando una concepción. Son incontables los ejemplos de coordinación de distintas escuelas en las primeras mega-aldeas, como los casos de Caricuao y la Gran Colombia en Prado de María, al sur de Caracas; de integración con la comunidad, como el caso de la Diego de Lozada en el 23 de Enero, barriada históricamente combativa; de recuperación de edificios abandonados y de espacios ociosos de guarniciones como en Palo Verde, al este de Caracas, o el caso frustrado -pero ejemplarizante, ya que dejó un saldo fuerte en organización- de Paracotos y la división 51 de la Guardia Nacional en el Estado Miranda, donde se construyó posteriormente una sede propia; de autogestión y de noble y desigual enfrentamiento con los poderosos locales, como la “Teniente Coronel” de la parroquia Miguel Peña. También hubo luchas que rayaron en el martirio de estudiantes y profesores en contra de la universidad tradicional agresora como la Héroes de Canaima, en el municipio Naguanagua, en el Estado Carabobo, en aldeas en Rio Chico y Barlovento, en el sector de la costa del Estado Miranda, en Táchira, en Mérida, en Amazonas, en el municipio Gran Sabana del estado Bolívar, donde estudiaban habitantes del estado de Roraima del hermano Brasil, los bravos estudiantes de Yaracuy que dieron la pelea por su programa de deportes desde la aldea de Nirgua y la de Chivacoa; en fin, es la Aldea Universitaria la medida de la Nueva Universidad, en pelea contra la universidad excluyente. No es un problema académico, es un problema de fuerzas y de organización popular, es un problema político.

8.

Decíamos, en el apartado anterior, que el problema tomó primero la forma de una gran apertura universitaria. Faltaría abordar lo referente a la otra dimensión, aquella de la relación entre la universidad y los problemas propios del desarrollo productivo, esencialmente vinculado con un asunto central de nuestras regiones: la soberanía.

El ya mencionado Manual Frascati es el cierre del proceso de asimilación de la

universidad al sistema capitalista, y dicho proceso nos ha afectado de forma significativa, sobre todo por ser Venezuela, históricamente, un productor en situación de desventaja tecnológica de materias primas. El capítulo 2 es el central en este documento. Para la fecha de 1962, el capital ya está desarrollado como potencia que subsume a la sociedad en sus formas más definitivas. El proceso que el Manual Frascati muestra es el de la concreta asimilación de la universidad y de la producción de conocimiento bajo la sombra de la forma valor, dando dinámica coherente y lógica a la explotación del investigador y científico. Eso va a concretarse, en el desarrollo de la universidad en Venezuela, de una manera específica: las universidades y sus centros de investigación van a sumarse a esta concepción de la investigación e innovación bajo la forma valor, poniendo al servicio de las corporaciones internacionales sus capacidades y producciones, por supuesto, financiadas por el erario nacional, mientras se mantienen los parámetros de dependencia tecnológica y de ralentización del desarrollo productivo más allá de las materias primas.

La iniciativa de un grupo de estudiantes -pertenecientes a la llamada Asamblea Bolivariana de Estudiantes de Ciencia y tecnología (ABECyT)- de las universidades autónomas, sumadas, como ha sido explicado, a los procesos de desestabilización democrática, fue el origen de la llamada Misión Ciencia Adentro, de la cual quien escribe fue partícipe en parte del proceso de formación socio-política de quienes integraban sus primeros grupos.

Los objetivos, que deben pensarse en el seno de la amplia incorporación de ciudadanos a la universidad impulsada por la Misión Sucre, son la formación de cuadros científicos que puedan asumir un rol decisivo en la institucionalidad científica y sea la generación que asuma el liderazgo en universidades e institutos de investigación, y la orientación de jóvenes egresados con alto sentido de lo nacional y los social a los proyectos de desarrollo de envergadura, los denominados "proyectos estructurantes", en relación directa con el trabajo realizado por el Profesor Guy Vernáez, Viceministro de Innovación y Aplicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia.

Ambas luchas, la de una universidad para todos y la de una ciencia para el desarrollo social, son formas que ha tomado en Venezuela la pelea por una nueva universidad presente en todos los espacios del quehacer científico y social y que produzca bienestar para el grueso de la población. Por eso es fundamental entender el origen y desarrollo de la institución universitaria,

comprender que su esencia no es ahistórica ni naturalizable, y que toda sociedad debe concebirla en el seno del desarrollo de la vida de una nación y de un mundo en el que todos tenemos algo que aportar.

Nuestra reflexión cierra aquí, justo en este incómodo lugar de la no realización definitiva. La Misión Sucre se halla desplegada por toda la geografía nacional, nuestras instituciones cuentan con personas egresadas de sus espacios, los ambientes de estudio que derivaron en Aldeas Universitarias, donde la comunidad se confunde con el estudiantado. Los jóvenes de Ciencia Adentro están aprendiendo en los lugares del trabajo directo y están resolviendo problemas concretos que apunten a mejoras productivas de bienes esenciales para la vida de una sociedad. Sin embargo, la pelea no ha terminado y las amenazas están a la vista.

Parece que ver, intuir casi, es una promesa. La universidad no es una ficción, es toda ella concreta, tiene un recorrido y nadie puede engañarnos sobre sus formas, de apariencia tan natural; no es ella neutra, indiferente, o amigable, tiene una genética, sufrió un proceso de asimilación histórica. Quienes estuvimos en el centro de la pelea miramos directo a las carencias: la universidad hoy, para democratizarse, debe garantizar su sustento material, debe pagarse y sostenerse en una sociedad donde nada es gratuito, donde los gobiernos de carácter social deben dar la batalla diaria contra el peligro de volver al desmoronamiento social al retroceso de décadas pérdidas o de opresión neoliberal. Quien sabe la alegría que siente alguien que ha vuelto a estudiar, o que ha entrado en un lugar que, sin nombre nuevo aún, lo llama "mi universidad", sabe que la pelea no es contra demonios, sueños o nombres e ideas, es contra las amenazas ciertas del capitalismo y su miseria. Nos toca dar el debate, no dejemos que esta pelea noble duerma el sueño de la indiferencia o la bajeza de la crítica boba.

## Referencias

- Battaglini, O. (2005). *Venezuela 1936-1941: Dos Proyectos Democráticos*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Lamanna, E. P. (1960). *EL Pensamiento en la Edad Media y el Renacimiento*. Buenos Aires: Hachette.
- Marx, C. (1975). *El Capital. Crítica de la Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, C. (2007). *La Ideología Alemana*. Caracas: El Perro y la Rana.
- Orozco, D. S. (1674). *Parte Primera del Tesoro de la Lengua Castellana o Española*. Madrid: s/e.
- Pla, A. (1982). *Clase Obrera. Partidos y Sindicatos en Vzla. 1936-1950*. Caracas: Ed. Centauro.
- Ponce, A. (2004). *Educación y Lucha de Clases*. Quito: Ediciones de la Revolución Ecuatoriana.
- Rashdall, H. (1845). *The Universities of Europe in the Middle Age* (Vol. I). Oxford: Clarendon Press.

## Capítulo 9

# Democratización y segregación en el sistema de Educación Superior en Chile

## La perspectiva de los resultados<sup>1</sup>

Oscar Espinoza // Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales, Chile

### Introducción<sup>2</sup>

El estudio que aquí se presenta aborda una temática poco trabajada en América Latina, y en Chile en particular, por lo complejo que resulta analizar la equidad y la inclusión en el ámbito de la educación terciaria. Usualmente, los escasos estudios existentes que han abordado este fenómeno lo han hecho desde una perspectiva muy restringida contemplando únicamente el acceso al sistema.

<sup>1</sup> Parte importante de este texto fue publicado en la Revista Propuesta Educativa N°43 (Junio), Vol.1, pp.46-64, bajo el título "Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile desde la Perspectiva de los Resultados".

<sup>2</sup> El autor agradece el financiamiento otorgado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) a través del Proyecto Fondecyt N° 1151016 titulado: "Equidad en la Educación Superior en Chile: Resultados de la Formación Universitaria en la Inserción Profesional y Laboral de los Egresados".

El enfoque utilizado para analizar el problema ha sido generalmente parcial y algo sesgado, e incluso ha confundido los alcances de la equidad con la igualdad.

El capítulo persigue dos propósitos: por un lado, discutir acerca de los alcances de los conceptos de equidad e igualdad de manera de evitar confusiones muy recurrentes en la literatura y en el discurso cotidiano de académicos, políticos, gobernantes, autoridades ministeriales y policy makers. En este contexto, se presenta el modelo multidimensional de equidad e igualdad desarrollado por Espinoza (2002, 2007, 2014) que considera la equidad desde tres dimensiones (equidad para iguales necesidades, equidad para iguales capacidades y equidad para igual logro), así como también los recursos y la trayectoria de los educandos (acceso, permanencia, desempeño y resultados). Se espera así contribuir con este análisis multidimensional del tema a ir generando una comprensión más integral de la equidad en el marco más amplio de la justicia social. El análisis se circunscribe únicamente a la equidad en relación con los resultados (outcomes) del proceso formativo en el ámbito de la educación superior.

Por otro lado, pretende dilucidar si las acciones promovidas por los últimos gobiernos democráticos (liderados por la Concertación de Partidos por la Democracia y la Alianza por Chile) han tenido impacto en materia de equidad desde la perspectiva de los resultados (titulación, empleabilidad y rentabilidad de los estudios de nivel terciario). A partir de allí se consignan algunas propuestas para mejorar la equidad en el sistema de educación superior.

El texto se organizó en seis apartados. Tras una breve introducción y la presentación de los antecedentes generales, se expone el marco teórico que sirve de referencia para el análisis. A continuación se detalla la metodología empleada para encausar el análisis, seguida de los resultados alcanzados en el estudio. El capítulo finaliza con un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

## Antecedentes

Con la llegada de Michelle Bachelet al poder en marzo de 2014, se

generaron grandes expectativas de todos los sectores progresistas en torno a un programa de gobierno que implicaba importantes cambios para la sociedad chilena que en teoría modificaría las bases del modelo neoliberal vigente en el país desde comienzos de la década del ochenta.

En el programa de Bachelet se parte de la idea de que la educación es un derecho social y que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de educarse. En ese contexto, la educación tiene un valor público que debe contribuir a la constitución de una sociedad más justa, democrática y participativa. Ello implica garantizar un acceso equitativo al sistema desde la cuna, disponer de una oferta educativa de calidad y un financiamiento adecuado para el sistema que apunte preferencialmente al fortalecimiento de la educación pública (Espinoza & González, 2014).

Para lograr lo señalado, se requiere fortalecer el rol del Estado tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en la estricta fiscalización del sistema. Se plantea en el programa que la educación pública se constituirá en el motor y sello de la reforma. En consecuencia, le corresponderá al Estado tener presencia en todo el territorio, fijar los patrones de calidad para todos los componentes del sistema y asegurar la integración e inclusión social.

Se postula también en el programa que la reforma educacional tendrá un carácter integral y cubrirá los distintos niveles. Con ese propósito en mente, se menciona que se enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley que reforme los distintos niveles del sistema educacional, incluyendo -naturalmente- el sector terciario (Nueva Mayoría, 2013).

Queda en evidencia que los principios y acciones establecidos en el programa para la reforma son bastante amplios y ambiciosos. Ellos no se hayan articulados entre sí, dado que reflejan distintas posturas ideológicas de los miembros de la comisión programática. Esta situación, indudablemente, debilita la posibilidad de implementar una reforma estructural en el sistema educativo. Además, no se observa una argumentación coherente en sus partes ni tampoco una voluntad férrea de modificar el modelo neoliberal vigente. Esta situación ha quedado en evidencia en los anuncios que se han hecho en torno a los cambios que se busca introducir en el sistema post secundario, incluyendo: poner fin a lucro, instaurar la gratuidad universal de los estudios, fortalecer la institucionalidad en aras de garantizar la calidad de la oferta, y

apoyar decididamente a las universidades estatales por la vía del incremento del financiamiento fiscal (Espinoza & González, 2014).

En relación con educación superior, se planteaba en el programa de gobierno subir las exigencias para la acreditación institucional de carreras y programas, establecer procesos más equitativos para el acceso al sistema y disminuir las tasas de deserción. De igual forma, se postulaba reducir la segregación existente en el sistema, que impide a muchos niños y jóvenes acceder al nivel terciario.

En lo que concierne a la gratuidad universal en educación superior se proponía promover un cambio de paradigma, pasando de una educación concebida como bien transable a otra que no fuera dependiente de la capacidad de pago de las familias. Se argumentaba que en un lapso de seis años se podría lograr la gratuidad universal. En esa perspectiva, el programa de gobierno consigna la necesidad de alcanzar una gratuidad del 70% de los estudiantes de pregrado en todo el sistema postsecundario, siempre y cuando: a) concurrieran a instituciones acreditadas y sin fines de lucro; b) se favoreciera el acceso equitativo; c) se dispusiera de programas de reforzamiento para alumnos/as vulnerables; y d) que los aranceles de las carreras fijados por las instituciones correspondieran a los montos de referencia establecidos por el MINEDUC (Nueva Mayoría, 2013). Se pensaba también que la gratuidad beneficiaría a los estudiantes endeudados con créditos bancarios.

Se propuso, por otra parte, poner fin al lucro en todo el sistema educativo. En lo que respecta al nivel terciario se planteó la idea de eliminar la existencia de lucro con recursos públicos y orientar el financiamiento público únicamente a instituciones sin fines de lucro y que proveyeran educación de calidad.

El programa planteaba la necesidad de fortalecer la plataforma institucional por intermedio de la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, y la Agencia de Calidad de la Educación Superior. En paralelo, se proponía un conjunto de iniciativas de diversa índole, que incluía:

- a) Contar con los mecanismos que le permitieran al MINEDUC intervenir en caso de riesgo de cierre de alguna institución.

- b) Asegurar que un 20% de la matrícula de primer año en cada carrera estuviera conformada por estudiantes vulnerables provenientes del 40% más pobre para reducir las brechas de inequidad.
- c) Generar programas preuniversitarios.
- d) Reforzar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para que se incentive el acceso de estudiantes más vulnerables.
- e) Establecer un nuevo régimen de acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior.
- f) Establecer un nuevo fondo de apoyo a la investigación para aquellas entidades de educación superior que acreditaran capacidades de investigación y definieran programas de evaluación de desempeño con el MINEDUC.
- g) Crear instituciones de educación superior estatales (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) en aquellas regiones donde no existían (Nueva Mayoría, 2013).

Cabe mencionar que la reforma al sector terciario está recién comenzando a implementarse, dado que durante el primer año de gobierno se priorizó al nivel escolar. En la actualidad está discutiéndose recién de qué manera se va a llevar adelante las transformaciones del sistema terciario, aunque tal discusión todavía no llega al parlamento. A la fecha el único avance realizado en el área dice relación con la creación de quince Centros de Formación Técnica estatales (uno por región) y de dos universidades estatales

en aquellas regiones donde no había presencia de este tipo de instituciones. Junto con lo anterior, está comenzando a implementarse la gratuidad de los estudios en forma gradual a contar del año 2016. Para ello se han dispuesto los recursos (en el proyecto de ley de presupuestos del año 2016 que debe ser discutido en el parlamento en las próximas semanas) para garantizar gratuidad en el acceso a los jóvenes que pertenezcan a los primeros 5 deciles de ingresos que concurran a universidades acreditadas, sin fines de lucro y que propicien la participación triestamental. Ello supone beneficiar a un total de 200.000 estudiantes sobre un total de 1.100.000 que asisten a este nivel. Se espera que estas medidas contribuyan a mejorar la equidad en el acceso de sectores que han estado postergados del sistema en las últimas décadas.

Todavía está por verse cómo se llevarán a cabo algunas de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno de Bachelet y como éstas podrían impactar en materia de equidad en sus distintas dimensiones (acceso, permanencia, logros y resultados del proceso formativo).

## Marco teórico<sup>3</sup>

### Conceptualización de la noción de equidad y sus alcances

Las distintas definiciones del concepto de “equidad identificables en la literatura son frecuentemente utilizadas por investigadores, evaluadores, diseñadores y analistas de políticas, académicos y educadores como si fueran intercambiables. Como resultado, es muy común observar en la literatura ambigüedad y confusión entre los policy makers, académicos, gestores y gobernantes cuando usan este concepto.

La equidad, conceptualmente hablando, ha sido motivo de innumerables debates en el ámbito de la política social y pública. Parece no estar muy clara la idea acerca de lo que este concepto supone e implica en términos de objetivos y resultados. Han surgido preguntas entre analistas, diseñadores de políticas y evaluadores preocupados de los temas de inequidad y desigualdad con respecto a la factibilidad de alcanzar la equidad y la justicia social (Brennan & Naidoo, 2008) en una sociedad caracterizada

<sup>3</sup> Este apartado está basado en Espinoza (2002, 2007, y 2014).

por la inequidad.<sup>4</sup> Esto se manifiesta en el ambiente familiar, en el estatus ocupacional y en el nivel de ingreso; también es evidente en las oportunidades educacionales, en las aspiraciones, el logro y las habilidades cognitivas. Se puede debatir si es posible tener equidad en una sociedad que prioriza la eficiencia en el manejo de los recursos por sobre la justicia social. Ciertamente, tales preguntas han dado forma y han guiado diversas discusiones y debates teóricos entre los especialistas en el tema. Sin embargo, en muchos casos el uso del concepto de equidad, y las distintas dimensiones asociadas a este, demuestra que hay confusiones y malentendidos incluso entre académicos e investigadores. Consecuentemente, incorporado a este trabajo se encuentra un intento de clarificar la naturaleza de los debates y las distintas definiciones sobre equidad que son identificables en la literatura. El primer objetivo de este trabajo es lograr una mayor comprensión de tales debates acerca de este concepto que guía el análisis.

Durante las últimas cuatro décadas, en efecto, se han dado una serie de controversias cuando se discute el concepto de equidad. Este concepto a menudo es invocado, ya sea para justificar o criticar la asignación de recursos en los diferentes niveles del sistema educacional. En este documento el significado, objetivos y supuestos de la equidad serán considerados en términos de sus implicancias para las políticas sociales y educacionales. En vez de abogar por una concepción única o simple de equidad se presenta un conjunto de definiciones de este concepto, así como una discusión vinculada a cuestiones de orden teórico y de políticas, propiamente tales. Además, se discutirá un nuevo modelo, formulado por el autor de este artículo, para el análisis de la equidad en relación a un conjunto de dimensiones y estadios del proceso educativo, el cual podría ser valioso para investigadores, evaluadores, educadores, analistas y diseñadores de políticas (Espinoza, 2002, 2007 y 2014).

La equidad y la igualdad deben ser consideradas como la base principal de la justicia distributiva, y que según Morton Deutsch (1975: 137) “se asocian con la distribución de las condiciones y bienes que afectan el bienestar individual”. En la misma línea, Deutsch (1975: 137-138) argumenta que:

...el sentido de la injusticia con respecto a la distribución de beneficios y daños, recompensas y costos, u otros factores que

<sup>4</sup> Cabe distinguir entre el concepto de equidad, que tiene una orientación más individual, y el concepto de justicia social que trasciende a la noción de equidad y que busca un trato más igualitario para los distintos grupos sociales, de modo de evitar cualquier tipo de discriminación (Zajda et. al, 2006).

afecten el bienestar de los individuos puede ser asociado a: (a) los valores que subyacen a la normativa que gobierna la distribución (injusticia de valores), (b) las normas empleadas para representar los valores (injusticia de normas), (c) las formas en que las normas son implementadas (injusticia de implementación), o (d) la manera en que se adoptan las decisiones (injusticia de los procedimientos referidos a la toma de decisiones).<sup>5</sup>

En los debates sobre justicia distributiva el concepto de equidad es a menudo utilizado como si fuera sinónimo del concepto de igualdad (Lerner, 1974; Warner, 1985). Al respecto, Secada (1989) presenta una serie de poderosos argumentos para mostrar que igualdad no es sinónimo de equidad y, por lo tanto, más que realizar un esfuerzo por conseguir la igualdad entre los grupos de personas se debería trabajar en la dirección de identificar “desigualdades equitativas” que reflejen las necesidades y fortalezas de los distintos grupos. Desafortunadamente, los seres humanos son criaturas prejuiciosas y, por ende, ciertas desigualdades deberían existir según algunos. Cuando estas desigualdades pueden ser identificadas en un grupo particular, es importante examinar de donde proviene la desigualdad y determinar las razones que la originan.

El concepto de equidad es asociado con la imparcialidad o justicia en la provisión de educación u otros beneficios y toma en consideración circunstancias individuales, mientras que la igualdad a menudo connota similitud en el trato afirmando los derechos fundamentales o naturales de todas las personas (Corson, 2001). Mientras que la igualdad involucra una evaluación cuantitativa, la equidad involucra tanto una evaluación de este tipo como un juicio moral o ético subjetivo que podría evitar la letra de la ley en el interés del espíritu de ella (Bronfenbrenner, 1973; Gans, 1973; Konvitz, 1973; Jones-Wilson, 1986). Las evaluaciones de equidad son más problemáticas porque la gente difiere en cuanto al significado que asignan a los conceptos de rectitud o justicia y porque el conocimiento de las relaciones causa-efecto vinculadas a la equidad es a menudo limitado (Harvey y Klein, 1985).

La concepción de equidad, comúnmente asociada con la teoría del

<sup>5</sup> Todas las referencias textuales citadas en este artículo corresponden a traducciones del inglés al español del autor.

capital humano, está basada en consideraciones utilitarias (Bentham, 1948; Rawls, 1971; Strike, 1979; House, 1980). En otras palabras, demanda una competición justa pero tolera y de hecho puede requerir resultados desiguales. Por otro lado, el concepto de igualdad, asociado con el ideal democrático de justicia social (Brennan & Naidoo, 2008) demanda igualdad de resultados (Strike, 1985). En algunos casos equidad significa partes iguales, pero en otros casos puede significar partes determinadas por la necesidad, el esfuerzo gastado, la habilidad para pagar, los resultados obtenidos, la adscripción a cualquier grupo (Blanchard, 1986) o los recursos y oportunidades disponibles (Larkin y Staton, 2001). Una mayor equidad por lo general no significa mayor igualdad; todo lo contrario, una mayor “equidad” puede significar menos “igualdad” (Rawls, 1971; Gans, 1973). Como Samoff (1996: 266-267) ha formulado en relación con los asuntos relacionados con la escolaridad:

La igualdad tiene que ver con asegurar que algunos alumnos sean asignados a clases más pequeñas, o reciban más o mejores libros de texto, o sean preferencialmente promovidos debido a su raza... Alcanzar la igualdad implica asegurar que los niños [estudiantes] no sean excluidos ni tampoco desincentivados de obtener mejores trabajos simplemente por tener la condición de ser mujeres... La equidad, sin embargo, tiene que ver con la imparcialidad y la justicia. Y ahí está el problema... [De hecho] donde ha existido alguna historia de discriminación, la justicia puede requerir proveer un trato especial y el apoyo para aquellas personas que en el pasado estaban en desventaja... Lograr la equidad -justicia- puede requerir la preexistencia de desigualdades ya estructuradas, al menos temporalmente. Consecuentemente, el logro de un acceso igualitario al sistema si bien por sí mismo representa un complejo desafío, constituye el primer paso hacia el logro de la equidad.

A menudo, la equidad es utilizada como sinónimo de justicia y, especialmente, como una negación cuando la inequidad es igualada con la injusticia. Una interpretación de equidad está fundada en la teoría de la equidad, la cual es una teoría positiva correspondiente a concepciones individuales de justicia (Blanchard, 1986; Wijck, 1993). La idea fundamental

subyacente a la teoría de la equidad es que la justicia en las relaciones sociales sucede cuando las recompensas, castigos y recursos son asignados en proporción a las contribuciones de uno (Adams, 1965; Deutsch, 1975; Cook y Parcel, 1977; Greenberg y Cohen, 1982; Messick y Cook, 1983; Tornblom, 1992).

Deutsch (1975), por ejemplo, sugiere que en los sistemas cooperativos puros la cuota de bienes económicos de una persona debería estar determinada por su habilidad relativa en el uso de tales bienes para la riqueza común y que él/ella debería compartir con otros los bienes de los consumidores de acuerdo a la necesidad. Pero la justicia también ocurre cuando las recompensas y los recursos son asignados sobre la base de necesidades individuales. Ya sea tomando en cuenta las necesidades o contribuciones individuales, la equidad podría ser definida, de acuerdo con Salomone (1981: 11), en términos de tres dimensiones: motivación, desempeño y resultados.

Si la equidad es definida en términos de motivación, y si las recompensas son asignadas en términos de ella, entonces a más profunda y fuerte que sea nuestra motivación, mayores serán nuestras recompensas. Si la equidad es definida en términos de desempeño, y si las recompensas son asignadas en términos de él, mientras más sobresaliente sea el desempeño, mayores serán nuestras recompensas. Si la equidad es definida en términos de resultados, y si las recompensas son asignadas en términos de ellos, frente a mejores resultados, mayores serán nuestras recompensas. En cada caso, las desigualdades pueden ser magnificadas más que reducidas.

Entre los problemas básicos de la teoría de la equidad, se puede citar el hecho de que emplea un concepto unidimensional de justicia e, ignorando la justicia en el procedimiento, enfatiza sólo la justicia en la distribución. Una alternativa a la teoría de la equidad se basa en dos reglas de justicia: la distribucional y la procedimental. Las reglas de distribución siguen ciertos criterios: la contribución del individuo y sus necesidades. Precediendo la distribución final de recompensas, se construye un mapa cognitivo del proceso de asignación. Por lo tanto, la justicia es considerada en términos de la consistencia del proce-

dimiento, de la prevención de los sesgos personales y de su representatividad de importantes subgrupos (Deutsch, 1975; Leventhal, 1980).

Los principios de equidad y la evaluación de equidad son frecuentemente aplicados a un nivel individual o a un nivel grupal (incluyendo dentro de este último algunos grupos basados en sus características socioeconómicas, raciales, sexuales, étnicas, residenciales, de edad, educacionales y religiosas). Como Weale (1978: 28) ha apuntado, los argumentos de equidad y la evaluación de equidad “son normalmente usados en contextos donde un grupo social está siendo beneficiado en relación a otro”. Por ejemplo, en la mayoría de los países alguna porción del costo de asegurar la formación en el nivel de la educación superior es asumido por la sociedad y el resto por el individuo. La manera en que estas cargas son divididas determina significativamente quién tiene y quién no tiene acceso a la educación superior. En apariencia, la equidad parecería requerir que el acceso a la educación superior sea extendido a la mayor cantidad posible de individuos, y tal vez incluso para todos. Pero hacer eso negaría una de las funciones básicas de la sociedad hoy, esta es, servir como un filtro en la identificación de aquellos presumiblemente más talentosos y por lo tanto los más capaces de asumir posiciones claves en el mercado del trabajo u otros roles en la sociedad.

En este escenario, el acceso a la educación superior (así como la persistencia, el logro y los resultados) ha sido estudiado en términos muy generales desde diferentes perspectivas. Aquellos autores que reflexionan a partir de una perspectiva crítica consideran que el acceso desigual deriva no de ineficiencias en el desarrollo de la economía de “libre” mercado, sino que es un resultado directo del funcionamiento del sistema capitalista (Carnoy, 1976a; Carnoy, 1995; Petras, 1999; Espinoza, 2002; Espinoza, 2007), el cual genera tanto relaciones de clase desiguales dentro de las sociedades (Bowles y Gintis, 1976; Pattnayak, 1996; Petras, 1999) como relaciones de dependencia entre países “en desarrollo” y “desarrollados” (Carnoy, 1976b; Espinoza, 2002). En contraste, algunos académicos han enfocado este tema desde una perspectiva del equilibrio o funcionalista, asumiendo que el acceso desigual a la educación superior deriva de diferencias en la habilidad (habilidades cognitivas e intelectuales) y motivación de los individuos (Gardner, 1983; Sternberg, 1985, 1988; Herrnstein y Murray, 1994) o de sesgos o ineficiencias menores en los sistemas educacionales y económicos (Crossland, 1976;

Psacharopoulos y Woodhall, 1985; Jiménez, 1986; Blomqvist y Jiménez, 1989; Salmi, 1991; World Bank, 1994, 2000; Johnstone y Shroff-Mehta, 2000).

Evidentemente, el desempeño desigual, y por lo tanto la amenaza de recompensas desiguales, se convierte en un asunto social y político sólo cuando la unidad de evaluación cambia desde el individuo hacia el conjunto de las personas, tales como los grupos socioeconómicos y étnicos. Usualmente, tales identidades grupales se fortalecen cuando la mayoría de los miembros de un conglomerado son social o económicamente desaventajados. Mientras las diferencias individuales pueden ser analizadas en términos de su desempeño actual, las diferencias en los grupos son vistas en términos de los porcentajes de cada grupo que se ubican sobre (o debajo) algún criterio dado de desempeño exitoso.

### El modelo multidimensional de equidad e igualdad

El desarrollo de un país está estrechamente vinculado a su capacidad para lograr que cada uno de los ciudadanos ponga en práctica sus potencialidades. Si bien todas las personas no son iguales al momento de nacer, todas debieran tener los mismos deberes y los mismos derechos de satisfacer sus necesidades, lograr las metas que se propongan y vivir en plenitud.

Aun cuando se reconocen las diferencias y potencialidades individuales al nacer, se asume que las desigualdades generadas por la sociedad (socio-económicas, culturales, étnicas, políticas, de género), son inadmisibles como condición predeterminada. Por ello, se plantea que dichas desigualdades debieran ser subsanadas mediante una intervención intencionada de carácter compensatoria, a través de políticas públicas y sociales o de acciones afirmativas. Estas intervenciones conducen a la equidad, que supone lograr el desarrollo de las potencialidades de los individuos, respetando las características propias de la identidad de cada persona.

Alcanzar la equidad en la educación superior –tanto a nivel del acceso, la permanencia, el desempeño, los resultados y los recursos–, plantea distintos desafíos al Estado, entre los cuales cabe mencionar el garantizar que todos los individuos puedan alcanzar resultados educativos que

les permitan insertarse en el mundo laboral y en el sistema social en igualdad de condiciones y derechos.

Para este trabajo, se conceptualiza el término equidad a partir del modelo teórico de igualdad y equidad de Espinoza (2002, 2007, 2014). En esa perspectiva, el modelo desarrollado aquí sugiere varias nuevas direcciones para el análisis y la investigación. En efecto, el modelo considera dos ejes de análisis. Por una parte, los conceptos de igualdad y equidad en sus diferentes dimensiones, y por otra, los recursos (financieros, sociales y culturales) y los distintos estadios del proceso educativo (acceso, permanencia, desempeño y resultados). A partir del cruce de los ejes señalados se generan diversas celdas, cada una de las cuales constituye una meta, ya sea orientada a la búsqueda de la igualdad o de la equidad en sus distintas dimensiones (ver Cuadro 1). Para efectos de este artículo, sólo se considera lo atinente a la equidad. Con relación a este eje de análisis el modelo multidimensional reconoce tres dimensiones.

La equidad para iguales necesidades implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para garantizar que las personas con requerimientos similares puedan satisfacerlos. Estos incluyen desde las necesidades más simples a las más complejas o superiores (Maslow, 1943; 1991; 1994; McClelland, 1961), en el bien entendido de que todos los seres humanos comparten las necesidades básicas de subsistencia (alimento, vivienda y vestimenta) pero en la medida en que se enriquece la experiencia vital y la sociedad se torna más compleja, las necesidades se diversifican y también se hacen más sofisticadas. Por ejemplo, una persona que se torna más instruida demandará o tendrá la necesidad de mayor independencia y autonomía.

La equidad para iguales capacidades implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que las personas con potencialidades similares puedan lograr metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción. Por capacidad se entenderá el conjunto de funcionalidades que una persona puede alcanzar y, con ellas, la libertad que tiene para elegir entre distintos modos de vida (Sen 1992, 1997; Lorenzeli, 2005). De acuerdo con esta definición, las personas que tengan igual acceso a bienes primarios podrán incrementarlo en forma diferenciada si poseen distintas capacidades. Esto significa que pueden producirse profundas diferencias en la generación y reparto de bienes primarios en función de capacidades diferenciadas.

Siguiendo a Sen (1992; 1997), por iguales capacidades se entenderá la libertad equivalente para todas las personas, de modo que logren realizar sus proyectos de vida y puedan cooperar con la sociedad. Esto pone de relieve la importancia de evaluar los objetivos alcanzados (logros o realizaciones), que pueden medirse de diversas formas: utilidad (deseos cumplidos, satisfacciones), opulencia (ingresos, consumo) y calidad de vida. En esta definición, libertad sería contar con la oportunidad efectiva de alcanzar aquello que se valora. Los medios (recursos, bienes básicos) aumentan la libertad para materializar los propios objetivos, pero una igualdad en los medios no supone igualdad en la libertad, ya que existen otros factores involucrados en esa libertad, tales como el sexo, la posibilidad de embarazo y la exposición a enfermedades, entre otros.

*La equidad para igual logro* implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que personas con antecedentes similares de logros puedan alcanzar metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción. Por logro se entiende la percepción que tienen las personas acerca del cumplimiento de sus aspiraciones. Cada individuo establece sus propias metas en diferentes áreas, incluyendo los ámbitos familiar, social y laboral. Estas metas se desarrollan y ajustan continuamente desde la infancia sobre la base de las experiencias que a diario son significativas para las personas (Rodríguez, 2004). Por consiguiente, es común que personas que en algún momento de sus vidas aspiraron a determinadas metas que no alcanzaron, concreten otras opciones que a su juicio resultan equivalentes o mejores que su aspiración inicial. A partir de esta definición puede argumentarse que tienen igual nivel de logro aquellas personas que perciben haber cumplido satisfactoriamente los objetivos o metas que se propusieron, aunque estas difieran de las aspiraciones iniciales (Ver Cuadro 1).

El segundo eje del modelo contempla dos aspectos: los recursos y los estadios educativos. Los recursos se refieren a los bienes tangibles e intangibles a los que pueden acceder las personas. Es posible identificar tres tipos de recursos: financieros, sociales y culturales. Los recursos financieros remiten a los bienes pecuniarios o al capital financiero y consideran tanto los bienes tangibles como intangibles entregados. Los recursos sociales son las redes de apoyo social. Los recursos culturales están asociados a los códigos de comportamiento de la cultura dominante.

Los estadios del proceso educativo se refieren a las etapas, avances y condiciones de éxito que dan vida a la trayectoria educativa de un individuo. En este sentido, pueden distinguirse cuatro estadios: acceso, permanencia, desempeño y resultados. Acceso es la posibilidad de incorporarse a un nivel determinado del sistema educativo de calidad acreditable. En el caso del acceso a la educación superior se debe considerar tanto a los estudiantes que ingresan al sistema como a los jóvenes que postulan. Permanencia es la condición de sobrevivencia al interior del sistema educativo. Desempeño es el reconocimiento al rendimiento académico que obtiene el estudiante, medido a través de su progreso en el plan de estudio, sus calificaciones y evaluaciones. Resultado es la consecuencia final del proceso educativo y da cuenta de las implicancias e impacto de las certificaciones académicas obtenidas por las personas, que se traducen en la empleabilidad, el nivel de remuneraciones y la posibilidad de escalar posiciones o vincularse al poder político. Se puede asociar a la titulación al final de su carrera, a la empleabilidad, a las rentas a las cuales accede una vez concluidos los estudios y a su participación ciudadana y social (Ver Cuadro 1).

El modelo multidimensional en su versión original contempla tanto el concepto de igualdad como el de equidad y las distintas dimensiones asociadas a éstos. La igualdad comprende tres dimensiones: igualdad sin restricciones, que implica que haya igualdad de oportunidades para una libre elección sin limitaciones de orden político, legal, social o cultural; igualdad sin exclusiones, que implica que todas las personas sin distinción de ninguna especie son consideradas iguales para todos los efectos asociados a su calidad de vida, tales como salud, vivienda, trabajo, previsión, ingresos y educación, e igualdad sin discriminaciones, que implica que todos los grupos sociales (socioeconómicos, étnicos, género, credo y otros) tienen en promedio las mismas posibilidades de obtener una calidad de vida similar y posibilidades de alcanzar posiciones de poder.

Cuadro 1. El Modelo Multidimensional de Equidad

DIMENSIONES	RECURSOS	ETAPAS DEL PROCESO EDUCATIVO			
		ACCESO	PERMANENCIA	DESEMPEÑO	RESULTADOS (OUTCOMES)
Equidad para iguales necesidades	Garantizar que todas las personas que tienen las mismas necesidades obtengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales. a/	Proveer acceso tanto a nivel individual como grupal sobre la base de la necesidad. b/	Asegurar que aquellos estudiantes con necesidades iguales tengan igual progreso educativo.	Asegurar que los estudiantes con iguales necesidades tengan desempeños académicos similares. c/	Asegurar que aquellas personas con necesidades iguales obtengan similares empleos, nivel de ingresos y poder político.
Equidad para iguales capacidades	Asegurar que todas las personas con cierto potencial tengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales. d/	Garantizar que todas las personas que tengan similares capacidades y habilidades tengan acceso a una educación de calidad.	Asegurar que los estudiantes con igual potencial tengan igual progreso educativo.	Asegurar que los estudiantes con iguales habilidades tengan similar desempeño educativo.	Asegurar que aquellas personas con el mismo potencial al nacer obtengan similares empleos, nivel de ingresos y poder político.
Equidad para igual logro	Asegurar que las personas que alcanzan o cuyos padres alcanzan el mismo nivel educativo tengan recursos iguales.	Proporcionar igual acceso a educación de calidad para los estudiantes que tengan logros pasados iguales.	Asegurar que los estudiantes con iguales calificaciones permanezcan en el sistema. e/	Facilitar la igualdad de logro para quienes hayan alcanzado el mismo desempeño académico en el pasado	Asegurar que las personas con logros académicos similares obtengan similares trabajos, nivel de ingresos y poder político.

Fuente: Adaptación de los autores con base en Espinoza (2002; 2007; 2014)

a/ Véase The Reasonable Classification en Carlson (1983)

b/ Véase The Goal-Oriented Definition en Harvey & Klein (1985)

c/ Véase The Minimum Achievement Definition en Gordon (1972)

d/ Véase The Full Opportunity Definition en Tumin (1965)

e/ Véase The Competition Definition en Warner, Havighurst & Loeb (1944)

Para el presente estudio solo se consideró la sección del modelo referida a la equidad, dejando de lado lo que respecta a la igualdad. Como ya se ha señalado, la posibilidad de desagregar el análisis a nivel de las tres dimensiones de la equidad no es factible debido a que no se dispone de antecedentes con el nivel de detalle que se requiere para poder llevarlo a cabo. De igual manera, el análisis de la equidad se efectúa solo en relación con el estadio educativo denominado resultados (outcomes) en el modelo de Espinoza.

## Metodología

El presente artículo se basa en la aplicación del modelo multidimensional de equidad e igualdad (Espinoza, 2002, 2007, 2014)<sup>6</sup> al caso del sistema de educación superior chileno. Como se señaló anteriormente, para el análisis que sigue a continuación el modelo de Espinoza se aplicó solo con relación al concepto de equidad y al estadio de los resultados (outcomes).

La información compilada está conformada por estadísticas del Ministerio de Educación, de encuestas de hogar y de otras investigaciones referidas a los programas y mecanismos de financiamiento del Estado. Además, se trabajó con bases de datos de organismos nacionales e internacionales, informes ministeriales, informes de agencias vinculadas al tema, y fuentes secundarias. Para conducir el análisis se apeló al uso de estadísticas descriptivas.

## Equidad en el plano de los resultados (titulados, empleabilidad y rentabilidad)

De acuerdo al modelo de análisis, la meta a alcanzar en cuanto a resultados del proceso formativo es asegurar que las personas con logros académicos semejantes obtendrán similares trabajos, nivel de ingresos y estatus social. El análisis de la equidad desde el punto de vista de los resultados de

<sup>6</sup> El modelo utilizado es suficientemente flexible como para ser adaptado y empleado por distintos actores (gobiernos, ministerios, instituciones educativas, académicos, investigadores, agencias, ONGs, etc.), en función de los diferentes requerimientos que puedan ser planteados. En ese sentido, el modelo representa un instrumento fácil de usar que por su ductilidad permite conducir diferentes tipos de análisis para todos los niveles del sistema educacional.

la educación superior y, en particular, de la empleabilidad, se puede abordar a partir de cuatro premisas. Primero, hay un fuerte incremento de los egresados del sistema terciario, lo que genera más competencia para ingresar al mercado laboral. Segundo, los jóvenes de menores recursos que por razones de costo-oportunidad optaron por cursar carreras técnicas de nivel superior experimentan una discriminación debido a que hasta comienzos de la década pasada no contaron con becas de arancel y solo pudieron acceder al CAE a partir de 2006. Luego, las tasas de retorno privado para egresados de carreras técnicas de nivel superior se sitúan muy por debajo de las de profesionales universitarios (Meller, 2008). No obstante, llama la atención que los egresados de CFT provenientes de la EMTP reciben ingresos superiores que aquellos que provienen de la educación media científico-humanista. Esta situación, sin embargo, se da en términos inversos para los egresados de las universidades que provienen de la EMTP (Larrañaga, Cabezas y Dussailant, 2013). A su vez, el creciente número de profesionales que está egresando del sistema estaría generando subempleo, particularmente, en el caso de los graduados de carreras de tiza y pizarrón (psicología, periodismo, derecho, ingeniería comercial, entre otras). Por último, el mayor acceso a información sobre el mercado laboral actualmente existente permite tomar decisiones más adecuadas y, por lo tanto, produce más equidad.

En detrimento de la equidad, se puede señalar que el mercado de profesionales y técnicos en Chile no es meritocrático. El origen socioeconómico de la persona predice mejor los ingresos que los antecedentes académicos, lo que se intensifica al aumentar la oferta de graduados, sin que se incrementen proporcionalmente las posibilidades de empleo (Núñez y Gutiérrez, 2004).

Los resultados que obtienen los estudiantes al culminar el ciclo terciario son heterogéneos y usualmente están condicionados por el tipo de educación recibida. En ese sentido, el tipo de institución donde se cursan los estudios define tanto la trayectoria educativa posterior como la inserción en el mercado laboral del sujeto. Para visualizar si ha habido equidad en cuanto a resultados como consecuencia de determinadas políticas públicas, institucionales o acciones de distinta índole, se analizan un conjunto de indicadores, entre los cuales se incluyen: el número de titulados según el tipo de institución, el área del conocimiento y el tipo de carrera; la tasa de ocupación y el promedio de remuneraciones según el nivel educacional alcanzado.

## Evolución del número de titulados de la educación superior (1999-2012)

Entre los años 1999 y 2012 se produjo un crecimiento explosivo en el número de titulados de la educación superior (nivel de pregrado), el cual prácticamente se ha triplicado en apenas una década. El aumento del número de titulados se puede atribuir a que el egresado de educación superior tiene una remuneración tres veces mayor que un egresado de la enseñanza media, lo que ha motivado una demanda creciente y continua por estudios de nivel postsecundarios en las últimas dos décadas. Además, sus ingresos promedio se han incrementado en términos reales en 40%, mientras que para los egresados de la enseñanza media han crecido sólo en 13% entre los años 1990 y 2000 (Mizala y Romaguera, 2004). Dicho aumento en las tasas de graduación implica que la incorporación al mundo laboral, probablemente, sea cada vez más compleja y competitiva, y que favorece a aquellos jóvenes que tienen redes sociales más afiatadas en desmedro de quienes carecen de ellas y provienen de sectores socioeconómicos de menores ingresos.

El crecimiento antes señalado se explica también por el impacto que está teniendo la educación privada, en la que en la actualidad se concentra cerca del 70% de la matrícula en el nivel terciario en un contexto de amplia desregulación. Al desagregar el análisis por tipo de institución formadora se constata que a nivel de CFT en el periodo 1999-2012 la tasa de graduados se ha incrementado en poco más de un 500%, a nivel de los IPS ha subido un 279% y a nivel de universidades ha crecido en un 214% (Ver Cuadro 2). Este crecimiento en el número de graduados se puede explicar para el caso de los CFT por la implementación del Programa de Becas Nuevo Milenio, y para los institutos profesionales y universidades por la implementación del crédito con aval de Estado. Este último instrumento ha permitido un acceso significativo de jóvenes que otrora estaban postergados del sistema y que provienen de familias de escasos recursos y con muy bajo capital cultural.<sup>7</sup>

Por lo anteriormente expuesto, se ha ido acentuando paulatinamente la dificultad de incorporación de los recién egresados del sistema terciario al mercado laboral (el 44% de los profesionales chilenos tiene menos de 35 años).

<sup>7</sup> En la actualidad el 70% de los ingresantes al sistema terciario constituyen la primera generación.

A este segmento de la población activa, la insuficiente experiencia profesional puede jugarle en contra en la búsqueda de un primer trabajo. Además, existe una gran variabilidad en la composición de los stocks de personas activas por profesión. Mientras sólo el 17,6% de los profesores básicos tiene menos de 35 años, más del 64% del stock de ingenieros industriales es joven. Carreras como Periodismo y Psicología cuentan con un stock de profesionales aptos para incorporarse al mercado laboral que se sitúa en el rango de 20.000 a 25.000 profesionales, con una participación de jóvenes que bordea el 80%. En cambio, entre los profesores de ciencias y matemáticas, los jóvenes apenas superan el 10% del correspondiente stock (Latorre, González & Espinoza 2009).

Cuadro 2. Evolución de titulados de educación superior (pregrado) según tipo de institución (1999- 2012)

Tipo de institución	1999	2003	2008	2012	Tasa de crecimiento del periodo 1999-2012
<b>CFTs</b>	4.089	10.314	18.535	<b>24.771</b>	<b>506%</b>
<b>IPs</b>	9.721	10.202	14.468	<b>36.847</b>	<b>279%</b>
<b>Ues</b>	23.804	38.384	71.193	<b>74.803</b>	<b>214%</b>
<b>Total</b>	37.614	58.900	104.196	<b>136.421</b>	<b>263%</b>

Fuente: SIES (2010) y Ministerio de Educación (2013)

Ahora bien, si el análisis de la graduación se circunscribe al tipo de carreras del cual provienen los egresados, puede apreciarse que en el periodo 1999-2012, en términos brutos, hubo un crecimiento muy significativo en el número de graduados que se formaron tanto en carreras profesionales como técnicas. En efecto, en ambos casos, se produjo un crecimiento relativo cercano al 300%. Sin embargo, se mantiene un evidente predominio de los graduados que egresan de las carreras profesionales en relación con aquellos que egresan de carreras técnicas (relación de 2 a 1) (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución de titulados de pregrado según tipo de carreras (1999- 2012)

Tipo de carreras	1999	2003	2008	2012	Variación para el período 1999 -2012
Carreras técnicas	12.324	12.898	26.766	49.277	300%
Carreras profesionales	22.866	39.486	64.181	87.144	281%
Total	35.190	52.384	90.947	136.421	288%

Fuente: Ministerio de Educación (2013)

Esta relación de graduados, lamentablemente, no se condice con las necesidades y requerimientos que tiene el sector productivo del país, dado que deberían formarse más técnicos que profesionales, tal como acontece en los países desarrollados. Por ello, las cifras aquí analizadas ponen en jaque a la política pública y ameritan una profunda discusión orientada a determinar qué es lo que se necesita y se quiere como sociedad. Solo cuando ello acontezca se podrá sostener que está produciéndose realmente equidad en materia de resultados. La simple obtención de un certificado habilitante para desempeñarse, de preferencia como profesional, no garantiza una inserción inmediata al mercado laboral, ni tampoco un nivel de renta acorde con las expectativas de los graduados. A lo anterior, debe agregarse la variable calidad de la oferta educativa sin la cual no puede obtenerse el resultado deseado. Desafortunadamente, en la actualidad la mayoría de los CFT e IP no está acreditado con lo cual es altamente probable que una gran cantidad de jóvenes que está graduándose de esas instituciones no haya recibido una formación idónea. Ello, naturalmente, no contribuye en nada al fomento de la equidad en términos de resultados pues esta dimensión no se mide únicamente sobre la base de la obtención de un certificado, sino también, a partir de la calidad de la formación recibida.

Si se comparan las cifras de graduados por área del conocimiento entre los años 2008 y 2012 podrá corroborarse que las carreras del Área Salud, Administración y Comercio y Ciencias Básicas son las que experimentaron un mayor aumento en términos porcentuales prácticamente casi

se duplica en los dos primeros casos (Ver Cuadro 4). Como ya se ha insinuado anteriormente, este crecimiento obedece principalmente al impacto que están teniendo la oferta y el proceso formativo que están llevando adelante las universidades privadas nuevas.

Cuadro 4. Evolución del número de titulados según área del conocimiento (2008-2012)

Área	2008	2012	% incremento (2008 -2012)
Administración y Comercio	14.896	25.917	74,0%
Agropecuaria	2.856	3.652	27,9%
Arte y Arquitectura	4.874	6.582	5,0%
Ciencias Básicas	968	1.603	65,6%
Ciencias Sociales	10.619	4.668	38,1%
Derecho	4.987	4.256	-14,7%
Educación	16.770	0.724	23,6%
Humanidades	931	1.118	20,1%
Salud	13.085	5.832	97,4%
Tecnología	20.858	2.069	53,7%
<b>Total general</b>	<b>90.844</b>	<b>136.421</b>	<b>50,2%</b>

Fuente: SIES (2013)

## Resultados: Ingresos Según Nivel Educativo Alcanzado

El nivel de ingreso autónomo de los egresados del SES (grupo etario entre los 25 y 35 años) es otro "proxy" para verificar como se manifiesta la equidad en el ámbito de los resultados. En este caso, al observar las cifras puede apreciarse que mientras los graduados de IP y CFT vieron incrementar sus ingresos en alrededor de un 10% entre los años 1996 y 2009, los graduados de universidades mejoraron sus rentas en menos de un 2% (Ver Cuadro 5) (Urzúa, 2012). Este fenómeno podría explicarse por lo argumentado anteriormente en el sentido que existe más demanda de técnicos que de profesionales y porque existe cierto nivel de saturación en la oferta de profesionales en algunas áreas (Espinoza & González, 2011, 2012).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> En la actualidad están graduándose alrededor de 11 profesionales por 1 técnico en circunstancias en que deberíamos tener una relación inversa.

Cuadro 5. Ingreso autónomo promedio por nivel educacional (pesos nov. 2009), individuos con edades entre los 25 y 35 años que no estudian

Nivel educativo	1996	1998	2000	2003 2	006	2009
Educación media incompleta	\$170,371	\$179,185	\$171,245	\$182,357	\$209,027	\$235,183
Educación media completa	\$280,731	\$283,198	\$278,954	\$270,138	\$286,384	\$312,581
Educación terciaria(sup.) Incompleta	\$484,908	\$550,634	\$421,133	\$524,526	\$522,291	\$506,993
Titulados de CFT o IP	\$510,253	\$441,685	\$422,087	\$419,204	\$457,466	\$558,981
Titulados de Universidad	\$877,175	\$976,797	\$934,676	\$854,081	\$904,233	\$891,593

Fuente: CASEN. Se utilizan ingresos autónomos de los individuos. Tomado de Urzúa (2012)

El nivel de años de escolaridad de la población adulta en Chile es de once años. No obstante, como era de esperar, se observa una variación de casi cinco años de mayor escolaridad para el quintil de ingresos más alto en relación al de menores ingresos, lo cual marca la inequidad educativa por nivel socioeconómico (GINI 0,195). Sin embargo, en el promedio general no se observan diferencias importantes entre hombres y mujeres (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Años de escolaridad según género y quintil de ingreso e inequidad en educación para adultos entre 25 y 65 años (2009)

Promedio total escolaridad	Mujeres	Hombres	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Brecha entre Q1 y Q5	Coef GINI
11,0	10,9	11,1	8,9	9,6	10,2	11,3	13,7	4,8	0,195

Fuente: Cruces y otros (2012)

## Resultados: Tasa de empleabilidad según género

Los datos muestran que la tasa de empleo según género en la población comprendida entre los 25 y 54 años para el año 2010 presenta un sesgo a favor de los varones ya que un 86% está empleado versus un 73% de las mujeres (OECD, 2012). Esta brecha se ha ido acortando en los últimos años con la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral.

## Resultados: Ocupabilidad de los egresados de la Educación Superior según establecimiento secundario de origen

De los estudiantes de la EMCH que se incorporaron al sistema de educación superior SES un 24% logró graduarse, mientras que un 20% de los estudiantes procedentes de la EMTP se tituló en tiempo oportuno. Los datos revelan que en el caso de los egresados de la EMCH la mayoría se tituló en una universidad (58%), mientras que en el caso de los egresados de la EMTP que se graduaron desde el sistema terciario se corrobora que éstos se distribuyen en forma más homogénea entre las distintas entidades de educación superior siendo levemente mayor su participación (38%) para el caso de quienes se graduaron de los CFT (Larrañaga, et. al., 2013).

Hacia el año 2011 los jóvenes que egresaron de las universidades, los IP y CFT y que se habían formado en la EMTP ostentaban una mayor tasa de ocupación que la registrada por quienes se formaron en la EMCH (alrededor de 10% más) (Larrañaga et al., 2013). Estos resultados vienen a validar la tesis de que hay más necesidad de técnicos que de profesionales, como se argumentó previamente.

Significativo resulta, igualmente, que en términos de meses ocupados los egresados de universidades, CFT e IP que se formaron en establecimientos EMTP durante la secundaria presentan mayor continuidad laboral respecto de aquellos que asistieron a establecimientos científico-humanistas (Larrañaga et al., 2013).

## Conclusiones y recomendaciones

El modelo multidimensional de equidad e igualdad de Espinoza plantea como meta en relación con la equidad garantizar que todos los individuos con iguales necesidades, capacidades y logros anteriores que completen sus estudios de nivel terciario puedan conseguir el mismo tipo de trabajo, igual nivel de ingresos, similar estatus social y poder político.

Los datos muestran que se ha producido un crecimiento notable de los egresados de la educación superior en la última década que se explica principalmente por los graduados en el sistema universitario, en el que se concentra la mayor proporción de matrícula del sector. Dicho incremento ha sido mayor para los profesionales que para los técnicos, lo cual podría estar generando subempleo e incumplimiento de expectativas laborales y salariales.<sup>9</sup> Tal situación, obviamente, no contribuye a la generación de una sociedad más cohesionada.

Las últimas estimaciones indican que anualmente en Chile se están graduando del sistema terciario siete profesionales por cada técnico de nivel superior. Esta relación no se compadece con las necesidades país y se explica por la carencia de políticas que apunten en la dirección opuesta, esto es, que se formen más técnicos que profesionales, que es lo que el país realmente requiere en la actualidad.

En la misma línea, el crecimiento desregulado y explosivo que ha experimentado el sistema de educación terciaria ha redundado en un aumento de la oferta de profesionales y técnicos en el país con las consiguientes repercusiones en la competitividad para acceder al mundo laboral. Ello estaría afectando en forma discriminatoria a los sectores de menos ingresos que tienen limitados accesos a redes sociales para conseguir mejores empleos. Lamentablemente, no se dispone de datos en Chile para establecer la medida exacta en que incide el nivel socio económico familiar de los egresados tanto en el tipo de trabajo que se consigue como en cuanto al nivel de remuneraciones que perciben al momento de incorporarse al mercado laboral luego de concluir los

<sup>9</sup> En algunas áreas hay una sobreoferta de profesionales a todas luces, tal como acontece, por ejemplo, en algunas carreras de "tiza y pizarrón" como, Psicología, Periodismo e Ingeniería Comercial, donde anualmente se están graduando entre 2.000 y 3.500 profesionales cuyo destino laboral se desconoce, aunque se presume que están subempleándose en muchos casos y/o trabajando en ámbitos/sectores no relacionados directamente con su formación (Espinoza, 2002; Espinoza & González, 2011).

estudios post secundarios. Indicadores de esa envergadura podrían permitir en el futuro tener una mirada más asertiva y precisa respecto de la equidad en el plano de los resultados.

Pese a lo anterior, cabe destacar que los egresados de la educación superior que asistieron a la EMTP (que recluta preferentemente a estudiantes de bajos ingresos familiares) evidencian una mayor tasa de ocupación que la registrada por aquellos jóvenes que concurren a la EMCH.

Aun cuando en el periodo 1996-2009 han mejorado los salarios relativos de los técnicos graduados de los institutos profesionales y los centros de formación técnica (que es el nicho en el que se concentran las personas de menos recursos), con respecto a los salarios que están percibiendo los graduados de las universidades (a las que concurren personas con mayores ingresos), aun persiste una notoria disparidad promedio entre las remuneraciones de unos y otros.

Para lograr una mayor equidad en términos de los resultados se proponen, entre otras iniciativas, las siguientes:

- a) Generar en las instituciones de educación superior unidades de apoyo (oficinas de egresados e intermediación laboral).
- b) Estimular la formación de asociaciones de egresados por disciplina.
- c) Fomentar la creación de instrumentos para facilitar la inserción en el mundo laboral de todos los egresados sin distinción (bolsas de trabajo).
- d) Fortalecer los actuales sistemas de información para los egresados de la educación superior en lo que respecta a la empleabilidad

(stock de profesionales apto para incorporarse al mercado laboral por disciplina y/o carrera, tipos de empleo que predominan por disciplina, tipo de contrato al que acceden los profesionales y técnicos, tasa de empleabilidad efectiva según disciplina, duración promedio de los empleos por disciplina, tiempo promedio para encontrar el primer trabajo, etc.) y al nivel de remuneraciones (según carrera, grupo etario, y género).

Por cierto, las recomendaciones antes enunciadas suponen el desarrollo e implementación de políticas y acciones institucionales a cargo de las instituciones de educación superior, así como políticas sectoriales que deberían ser impulsadas desde el Ministerio de Educación, todo lo cual implica diagnósticos, planes de desarrollo y o implementación, y evaluación para verificar estados de avances.

## Referencias

Adams, J. (1965). "Inequity in social exchange". *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267-299.

Bentham, J. (1948). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. New York: Hafner.

Blanchard, W. (1986). "Evaluating social equity: What does fairness mean and can we measure it?". *Policy Studies Journal*, 15 (1), 29-54.

Blomqvist, A. & Jiménez, E. (1989). *The Public Role in Private Post-Secondary Education. A Review of Issues and Options. Working Paper Series # 240*. Washington, D.C.: World Bank.

Bowles, S. & Gintis, H. (1976). *Schooling in Capitalist America*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.

Brennan, J. & Naidoo, R. (2008). "Higher Education and the Achievement (And/or Prevention) of Equity and Social Justice". *Higher Education*, 56 (3), 287-302

Bronfenbrenner, M. (1973). "Equality and equity". *Annals*, 409, September, 5-25.

Carlson, K. (1983). "How equal is equal?". *Journal of Educational Equity and Leadership*, 3 (3), 243-257.

Carnoy, M. (1976a). "The role of education in a strategy for social change". En Martin Carnoy & Henry Levin (Eds.). *The Limits of Educational Reform* (pp.269-290). New York: Longman.

— (1976b). "International educational reform: The ideology of efficiency". En Martin Carnoy & Henry Levin (Eds.). *The Limits of Educational Reform* (pp.245-268). New York: Longman.

— (1995). "Structural adjustment and the changing face of education". *International Labour Review*, 134 (6), 653-673.

CINDA (2011). *Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago: CINDA.

CNED (2013). INDICES: Estadísticas y Bases de Datos. En [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices\\_estadisticas\\_BDS.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx)

Cook, K. S. & Parcel, T. (1977). "Equity theory: Directions for future research". *Sociological Inquiry*, 47, 75-88.

Corson, D. (2001). "Ontario students as a means to a government's ends". *Our Schools/Our Selves*, 10 (4), 55-77.

Crossland, F. (1976). "The equilibrist's query: Equality, equity or equilibrium? Thoughts on policies of access to higher education". *Prospects*, 6 (4), 526-539.

Cruces, G., García Domench, C. & Gasparini, L. (2012). *Inequality in Education: Evidence for Latin America*. Documento de Trabajo Nro. 135 (Agosto). Buenos Aires: CEDLAS.

Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional, DEMRE (2007). *Proceso de Admisión 2007*. Santiago: DEMRE.

Deutsch, M. (1975). "Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?". *Journal of Social Issues*, 31 (3), 137-149.

Espinoza, O. (2014). "The Equity Goal Oriented Model Revisited". En A. Teodoro & Manuela Guilherme (Eds.). *European and Latin American Higher Education Between Mirrors* (pp.155-167). Rotterdam: Sense Publishers.

— (2007). "Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process". *Educational Research* 49 (4), 343-363.

— (2002). "The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998)". Ed. D. dissertation. Pittsburgh: School of Education, University of Pittsburgh.

Espinoza, O. & González, L.E. (2014). "Los Inicios del Segundo Gobierno de Bachelet bajo la Lupa: Avances, Dificultades y Desafíos de la "Reforma" del Sistema de Educación Superior". *Barómetro de Política y Equidad*, Primer Tiempo, pp.78-96. (Volumen 9, Octubre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

— (2012). "Políticas de Educación Superior en Chile desde la Perspectiva de la Equidad". *Revista Economía y Sociedad* 22 (Enero-Junio), pp.69-94. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle.

— (2011). "La Crisis del Sistema de Educación Superior Chileno y el Ocaso del Modelo Neoliberal". *Barómetro de Política y Equidad*, Nuevos actores, nuevas banderas (pp.94-133) (Volumen 3, Octubre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. (204 pp.). En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03.pdf>

— (2007). "Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003)". *Revista Estudios Pedagógicos*, 33 (2), pp.45-57. Valdivia: Universidad Austral. Gans, H. (1973). *More Equality*. New York: Pantheon Books.

Gardner, H. (1983). *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Books.

Gordon, E. W. (1972). "Toward defining equality of educational opportunity". En Frederick Mosteller & Daniel Moynihan (Eds.), *On Equality of Educational Opportunity* (pp.423-434). New York: Random House.

Greenberg, J. & Cohen, R. (Eds.). (1982). *Equity and Justice in Social Behavior*. New York: Academic Press.

Harvey, G. & Klein, S. (1985). "Understanding and measuring equity in education: A conceptual model", *Journal of Educational Equity and Leadership*, 5 (2), 145-168.

Havighurst, R. (1973). "Opportunity, equity, or equality", *School Review*, 81 (4), 618-633.

Herrnstein, R. & Murray, C. (1994). *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*. New York: Free Press.

House, E. R. (1980). 'The role of theories of justice in evaluation - Justice on Strike', *Educational Theory*, 30 (1), 67-72.

Jimenez, E. (1986). "The public subsidization of education and health in developing countries: A review of equity and efficiency", *The World Bank Research Observer*, 1, 111-129.

Johnstone, B. & Shroff-Mehta. P. (2000). *Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies*. The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project. Buffalo, N.Y.: The Center for Comparative and Global Studies, State University of New York at Buffalo.

Jones-Wilson, F. C. (1986). "Equity in education: Low priority in the school reform Movement". *The Urban Review*, 18 (1), 31-39.

Konvitz, M. R. (1973). "Equity in law and ethics." En Philip Wiener (Ed.), *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*, Vol.2. (pp.148-154). New York: Charles Scribner's Sons.

Larkin, J. & Staton, P. (2001). "Access, inclusion, climate, empowerment (AICE): A framework for gender equity in market-driven education". *Canadian Journal of Education*, 26 (3), 361-378.

Larrañaga, O., Cabezas, G. & Dussaillant, F. (2013). *Estudio De la Educación Técnico Profesional*. Santiago: PNUD.

Latorre, C. L., González, L.E. & Espinoza, O. (2009). *Equidad en educación superior: Evaluación de las políticas públicas de la Concertación*. Santiago: Editorial Catalonia/ Fundación Equitas.

Lerner, M. (1974). "The justice motive: "Equity" and "parity" among children". *Journal of Personality and Social Psychology*, 29 (4), 539-550.

Leventhal, G. (1980). "What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships". En Kenneth Gergen, Martin Greenberg & Richard Willis (Eds.), *Social Exchange Advances in Theory and Research* (pp.27-55). New York: Plenum Press.

Lorenzeli, M. (2005). "Bienes o Capacidades: la polémica entre Rawls y Sen", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano (PNUD)*, Septiembre.

Maslow, A. (1994). *La personalidad creadora*. Barcelona: Editorial Kairós.

— (1991). *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

— (1943). "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review* 50, 370-96.

McClelland, D. (1961). *Achievement society*. New York: Van Nos Company.

Meller, P. (2008). "Reduciendo la imperfección de la información en la Educación Superior". En <http://www.cned.cl/public/secciones/seccionGeneral/noticias/ppts/CSESeminaro04.pdf>

Messick, D. & Cook, K. (Eds.) (1983). *Equity Theory, Psychological and Sociological perspectives*. New York: Praeger.

Ministerio de Educación (2013). *Compendio Histórico de Educación Superior*. En <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

Mizala, A. & Romaguera, P. (2004). "Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos". En José Joaquín Brunner y Patricio Meller (Comps.), *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile: El rol de la información pública* (pp.171-209). Santiago: Editorial RIL.

Núñez, J. & Gutiérrez, R. (2004). *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: The case of Chile*. Documento de Trabajo N° 208 (Abril). Santiago: Departamento de Economía, U. de Chile.

Nueva Mayoría (2013). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Santiago. OECD (2012). *Education at a Glance 2012*. OECD indicators. Paris: OECD.

Pattnayak, S. (1996). "Economic globalization and the urban process: Political implications for the state in Latin America". En Satya Pattnayak, (Ed.), *Globalization, Urbanization, and the State: Selected Studies on Contemporary Latin America* (pp. 203-222). Lanham, Maryland: University Press of America.

Petras, J. (1999). "Globalization: A Critical Analysis". En Ronald Chilcote (Ed.), *The Political Economy of Imperialism: Critical Appraisals* (pp.181-213). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Psacharopoulos, G. & Woodhall, M. (1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. New York: Oxford University Press for the World Bank.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rodríguez, C. (2004). *Macroergonomía: Motivación al Logro y Satisfacción Laboral*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Ergonomía. Guanajuato, Guanajuato, México, 26 al 29 de mayo.

Salmi, J. (1991). *Perspectives on the Financing of Higher Education*. Document #PHREE/91/45. Washington, D.C.: World Bank.

Salomone, J. (1981) *Equity from the Sociologist's Perspective*. Research and Development Series # 214L. Ohio State University, National Center for Research in Vocational Education: Columbus.

Samoff, J. (1996). "Which priorities and strategies for education?". *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 249-271.

Secada, W. (1989). 'Educational equity versus equality of education: An alternative conception.' En W. Secada (Ed.), *Equity and Education* (pp.68-88). New York: Falmer.

Sen, A. (1997). "Justicia: medios contra libertades". En Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado* (pp.109-121). Barcelona: Paidós - ICE - UAB.

— (1992). *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

SIES (2010). Evolución de Titulación en Educación Superior de Chile Periodo 1999 - 2008. Santiago: SIES, Mineduc.

— (2013). Informe Titulación 2012. Santiago: SIES, Mineduc. En [http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/titulados/titulacion\\_2012\\_sies.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/titulados/titulacion_2012_sies.pdf)

Sternberg, R. J. (1988). *The Triarchic Mind: A New Theory of Human Intelligence*. New York: Penguin.

— (1985). "General intellectual ability". En Robert Sternberg (Ed.), *Human Abilities: An Information Processing Approach* (pp.5-30). New York: W. H. Freeman & Company.

Strike, K. A. (1979). "The role of theories of justice in evaluation: Why a house is not a Home". *Educational Theory*, 29 (1), 1-9.

— (1985). "Is there a conflict between equity and excellence?". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7 (4), 409-416.

Tornblom, K. (1992). "The social psychology of distributive justice". En Klaus Scherer (Ed.), *Justice: Interdisciplinary Perspectives* (pp.177-236). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Tumin, M. (1965). "The meaning of equality in education". Paper presented at the Third Annual Conference of the National Committee for Support of Public Schools. Washington, D.C.

Urzúa, S. (2012). *La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile ¿Educación Superior para Todos? Documento de Trabajo N° 386*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Warner, J. (1985). "Equity and social policy: Conceptual ambiguity in welfare criteria", *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 5 (2), 16-32.

Warner, W., Havighurst, R. & Loeb, M. (1944). "Who shall be educated?", En William Warner, Robert Havighurst, & Martin Loeb, *Who Shall Be Educated? The Challenge of Unequal Opportunities* (pp.141-172). New York: Harper.

Weale, A. (1978). *Equality and Social Policy*. London, England: Routledge & Kegan Paul.

Wijck, P. (1993). "On Equity and Utility". *Rationality and Society*, 5 (1), 68-84.

World Bank (2000). *Higher Education in Developing Countries: Perils and Promise*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1994). *Higher Education: Lessons from Experience*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

Zajda, J., Majhanovich, S., & Rust, V. (2006). Introduction: Education and Social Justice. *International Review of Education*, 52 (1), 9-22.

## Capítulo 10

# Conferencia de apertura del Seminario Internacional “El derecho a la universidad en perspectiva Regional”

## Presentación: El cambio de época y la batalla de las ideas

---

*Pablo Vilas // Exdirector de la Casa Patria Grande Néstor Kirchner*

El 5 de noviembre del 2005 los presidentes del MERCOSUR, junto al Presidente de Venezuela, le dijeron que no a la Alianza de Libre Comercio de las Américas impulsado por el gobierno de los Estados Unidos de Norte América.

Con ese grito de libertad, unidad y dignidad, los proyectos nacionales y populares que se estaban organizando en Argentina, Brasil, Uruguay y

Venezuela empezaron a construir lo que años **después**, el presidente del Ecuador, Rafael Correa, denominó como un “cambio de época” y no una época de cambios.

Desde que nuestros pueblos iniciaran su camino a las llamadas independencias, la necesidad de integración y de unidad ha estado transversalmente ligada a las principales gestas revolucionarias.

Al mismo tiempo, ante cada posibilidad real de unidad de nuestros pueblos, se levantó un impulso contrario desde los poderes concentrados o hegemónicos. A la concreción de la UNASUR y de la CELAC se contrapusieron golpes de estado mal llamados blandos o el adoctrinamiento de nuestros países a través de los Tratados de Libre Comercio.

El “cambio de época”, que se empezó a vivir desde noviembre del 2005 en la región, empezó en Argentina el 25 de mayo del 2003, Desde la asunción de Kirchner como presidente se vio el marco de relacionamiento exterior que empezaría a impulsarse, no solo con la presencia de los Presidentes Lula, Chávez o Fidel Castro, sino también, en los pasajes de su discurso donde ponía en el centro de la política exterior al MERCOSUR y a la relación con los países hermanos limítrofes.

La batalla de ideas está dada en todos los frentes, la batalla cultural es la madre de todas las batallas, desde donde construimos nuestra identidad como pueblo y desde donde construimos nuestra inserción en el sistema-mundo que heredamos.

Somos parte de un continente altamente desigual y rico en cuanto a recursos naturales y, sin duda alguna, la distribución de esa riqueza ha sido el factor protagónico de su historia. Generar igualdad de oportunidades para que nuestro pueblo sea protagonista del desarrollo es el desafío siempre presente.

Sin embargo, “o inventamos o erramos”. Tanto Néstor y Cristina Kirchner como Lula, Chávez, Evo o Correa, sabían que repetir viejas recetas no generaría las condiciones reales objetivas para el cambio que demanda nuestro pueblo, cada vez más consciente de sus derechos. La política se convirtió en la herramienta protagónica que construyó ese cambio de época y

el empoderamiento del pueblo en el ejercicio político es lo que permitió doce años de reconstrucción.

La juventud, como sujeto transformador, ha sido desde siempre la garantía de profundización y sostenimiento de las conquistas populares. Pero no la juventud pasiva objeto de políticas públicas, sino la juventud presente, vanguardista. Por esto la creación de nuevas universidades, de cientos de escuelas, la democratización del conocimiento y las nuevas tecnologías y la ampliación de derechos civiles a la hora de garantizar el voto a los 16 años y el voto directo hacia la elección de modelo de integración con el voto al Parlasur.

Inventemos pues. José Martí se preguntaba en 1891: “¿Cómo han de salir de las universidades los gobernantes, si no hay universidad en América donde se enseñe lo rudimentario del arte del gobierno, que es el análisis de los elementos peculiares de los pueblos de América?”. Y se respondía: “A adivinar salen los jóvenes al mundo, con antiparras yanquis o francesas, y aspiran a dirigir un pueblo que no conocen”. Digámosle, que hoy su América, Nuestra América, se levanta un poco más erguida, un poco más consciente y mucho más unida. Los jóvenes formados en este proceso de cambio no llevamos más antiparras y hemos recuperado, no sólo nuestra historia, sino también la dignidad y fuerza para defender nuestro futuro.

## Sostener la revolución ciudadana Guillaume Long // *Canciller de Ecuador*

El Ecuador, en 2006, era en boca de algunos académicos un Estado fallido. Habíamos tenido una crisis bancaria terrible en 1999, parecida a la crisis argentina de 2001, y más de la mitad de los bancos del país habían quebrado. La población se empobreció dramáticamente por el congelamiento de las cuentas de ahorro. Fue una tragedia sin nombre, incluso varios ancianos llegaron a suicidarse, algunos en forma pública. Fue una cosa totalmente desgarradora que se saldó además con una ola de emigración sin precedentes: teníamos una población de casi catorce millones de habitantes y casi dos millones salieron del país en menos de cinco años, desde 1998 al 2003. Por eso el compañero Rafael Correa y el Movimiento País siempre pusimos mucho énfasis en nuestro discurso político en el tema de los migrantes y la diáspora

ecuatoriana; de hecho, hoy en día los migrantes votan pero no solamente en elecciones nacionales, sino que tienen representación. Hay seis curules en la Asamblea Nacional, para los representantes de los migrantes en EEUU, en Europa y en otras partes del mundo. Es una parte muy importante de nuestro discurso político, y de nuestra identidad como revolución ciudadana porque nos referimos a los emigrantes como los exiliados económicos, los expulsados económicos de la larga y triste noche neoliberal.

Este periodo se saldó, también, en la pérdida de nuestra moneda nacional: ya no tenemos el sucre que llevaba el nombre de nuestro libertador, Mariscal Antonio José de Sucre, sino que tenemos el dólar. Esto también es otro símil con Argentina que también padeció de la pérdida de soberanía monetaria durante muchos años, con la convertibilidad. Hay grandes diferencias con la dolarización, pero sin dudas, significa manejar la política económica con una mano amarrada. Uno de los pilares de la política económica es la política monetaria y nosotros no tenemos política monetaria soberana. Este periodo terrible, desgarrador, de colapso de las instituciones también significó una gran inestabilidad política en el Ecuador. Nos volvimos famosos, tristemente famosos, por la inestabilidad política de unos presidentes locos. Tuvimos siete presidentes en diez años, el último antes de Rafael Correa en culminar su periodo electoral (en 1996) fue Durán Valle, uno de los grandes causantes de la crisis. Entre 1996 y 2007, que asumió Rafael Correa, no tuvimos a un solo presidente que terminara el mandato para el cual había sido elegido. Había una gran inestabilidad política, un colapso de las instituciones, y sufríamos la pérdida en la fe en el futuro. Estuvimos muy cerca de que el pesimismo arraigara en la sociedad. Y uno de los grandes triunfos del proceso político nuestro es, como dice nuestro presidente, el retorno de la esperanza, del optimismo, de la fe.

Creemos que nuestro país es un país viable, que puede plantearse metas y ser reconocido a nivel mundial, que puede plantear cambios de paradigma: lo hemos hecho y hemos sido muy audaces en plantear conceptos nuevos como el buen vivir; en posicionar temas en la esfera internacional, como la economía del conocimiento; en lucirnos en cosas que hemos hecho mejor que otros. Somos el país de América Latina que tiene la mayor inversión pública en educación superior en relación con el PBI: cuando el promedio en América Latina es del 0,8%, en Ecuador es del 2,2%. Es una de las reformas

universitarias más ambiciosas de la historia de América Latina; es una cosa entre muchas otras que nos llenan de optimismo y que hacen que Ecuador exista en el mapa, es un retorno de la esperanza. Creo que el proceso de ustedes después de la gran crisis del 2001 tuvo mucho que ver con ese retorno de la esperanza y en eso nos parecemos mucho. Nosotros lo hicimos a través de un proceso constituyente, incluyente y participativo, para que todos nos sentemos en el mismo lugar a decidir las nuevas reglas del pueblo ecuatoriano, con la nueva Constitución. Llevamos adelante diez procesos electorales en los últimos ocho años, incluyendo varios referéndums de la nueva Constitución. Hubo mucha participación ciudadana, y eso significa que los ecuatorianos se han sentido parte de este proyecto, que han sido artífices y gestores de este proceso político a pesar de las injerencias internacionales.

Ecuador es un país pequeño, bastante más vulnerable que otros países más grandes de América Latina, pero doblemente valiente. La decisión de no renovar el convenio que permitía a los Estados Unidos el uso de la base de Manta fue muy importante para la recuperación del orgullo nacional. Seguramente muchos de los intentos de desestabilización que sufrimos todavía hasta la fecha tienen algún vínculo con esa decisión valiente que tomamos en el 2009. Todo eso tiene que ver con refundar la patria, volver a hacer país, tener un proyecto claro de Estado y un proyecto claro de nación. No voy a entrar en detalles, pero eso es lo que ustedes llaman dar la batalla cultural, quizás la más importante de todas: volver a tener identidad, volver a valorar lo nuestro. Como decía Gramsci, muchas veces a través del consenso hegemónico se logra más dominio, más control, más dominación que a través de la coerción y de la fuerza, y se convence a los otros de que uno es superior, que es lo que han hecho siempre los imperios con nosotros.

Otro tema importante es el de la redistribución. Hemos sido uno de los países que más ha reducido la pobreza y la desigualdad; nos enorgullecemos mucho de eso porque cuando se crece se tiende a distribuir mal: cuando uno tiene estructuras capitalistas como la que hemos tenido, el crecimiento favorece a los de siempre. Entonces, crecer como crecimos es importante. En el 2011, crecimos 8%; en el 2012, 5%; en el 2013, 4,5%; en el 2014, 4% y este año (2015), pese a las dificultades que tenemos ya que el precio del petróleo ha bajado mucho, vamos a seguir creciendo. Se trata de un crecimiento redistributivo que reduce la desigualdad con una inversión pública histórica

del 15% del PBI en carreteras, en hospitales, en escuelas; que se orienta a reducir brechas históricas como las que hay entre el campo y la ciudad, entre el mundo indígena y el blanco mestizo. Ahora, por ejemplo, hemos alcanzado el 90% de cobertura nacional en educación básica. Todo esto es redistributivo en términos de renta, derechos, bienestar, salud y educación.

### La educación superior en la revolución ciudadana

En este contexto, los cambios impulsados en la educación superior fueron muy importantes. Hicimos que la educación superior sea gratuita en las universidades públicas ya que ni siquiera en ellas la educación era gratuita; cobraban menos que las privadas, pero cobraban. Esos aranceles eran una clara elitización del acceso a la educación superior. Generamos políticas de gratuidad y de calidad. Para eso cerramos muchas universidades que vendían títulos y que venían de la etapa del neoliberalismo: como todo era permitido, la ley del mercado generó la creación de universidades de garaje. Nosotros incluso hablamos de fraude, de estafa académica y de mafias de la educación superior. Yo, personalmente, estuve a cargo de ese proceso y cerré catorce universidades, con lo que tuvimos que reubicar a la población estudiantil en otras instituciones. Fue un proceso políticamente muy complejo, pero que tuvo mucha legitimidad porque la gente se dio cuenta de que la venta de títulos era una estafa fruto del neoliberalismo. Actualmente tenemos gratuidad pero también calidad. Estamos, en este momento, en un proceso mucho más fino: en lo cuantitativo -en las universidades, las escuelas, los colegios- hemos reducido las brechas; pero el gran reto es lo cualitativo.

La transformación que estamos realizando en la educación superior se relaciona con una cuestión fundamental para nuestro país; en Ecuador es casi un lugar común hablar del cambio de la matriz productiva. ¿Qué es el cambio de la matriz productiva? Es no ser solamente el Estado de plantación, de la agroexportación, de los productos del banano, lo que llamábamos antes la república bananera. Es no ser solamente primario-exportadores como siempre en la historia de las colonias, que se exportan materias primas para importar bienes manufacturados: lo que los marxistas llamaban la injusta división internacional del trabajo. Queremos cambiar esa injusta división internacional del trabajo o, por lo menos, ubicarnos de forma distinta en ella. Y eso significa diversificar nuestra economía y dejar de producir, exclusivamente, materias

primas. Es un reto mayor: si queremos dejar de ser un país débil, vulnerable y dejar las asimetrías atrás, tenemos que enfrentarlo. Es un tema complejo, porque como los precios de los commodities, -en el caso de Ecuador, el banano- han estado altos por la demanda de China en los últimos diez años, y existe la tentación de los gobiernos -absolutamente entendible- de captar renta de eso para hacer redistribución. Es lo que hemos hecho, y no hay que avergonzarse de que por fin los recursos naturales sean nuestros, no de las multinacionales: con esos recursos, en nuestro caso, petroleros, podemos tener políticas redistributivas. Pero no es suficiente. Si no cambiamos radicalmente la estructura productiva, seguiremos siendo el país de las materias primas. Y si eso era un problema en el siglo XX, cuando intercambiábamos banano por bienes manufacturados, es un problema aún mayor en el siglo XXI, por la economía de la innovación, por todo lo que patentan día tras día los países que se dedican a los bienes de alto componente tecnológico, de alto valor agregado.

La gran guerra del siglo XXI es por la propiedad intelectual, planteada por el capitalismo cognitivo y nosotros tenemos que dar esa lucha desde América Latina. Estamos invirtiendo mucho en educación superior, en ciencia y tecnología, para pensar la cultura desde la economía del conocimiento. La economía de la creatividad es la economía del siglo XXI, del XXII y de los que siguen; estoy convencido de que si no nos dedicamos a eso vamos a quedar relegados, a pesar de que redistribuyamos.

Por eso estamos haciendo una reforma muy fuerte en educación superior. Estamos democratizando el acceso: por ejemplo, hemos triplicado el ingreso de la población indígena a las universidades a través de la quita del arancel, llevamos adelante un programa muy agresivo de becas e intercambios estudiantiles, y hemos creado nuevas universidades de excelencia, públicas y gratuitas. Una de ellas está en la Amazonia, porque la gran ventaja del Ecuador es que somos el país más biodiverso del planeta: tenemos las islas Galápagos, costa tropical, montañas con nieve. En la Amazonia está la mitad de nuestro territorio, empieza en las montañas y al ser escalonada posee más diversidad. Entonces hemos creado una nueva reserva de noventa y tres mil hectáreas que pertenece a la universidad y que permite investigar todo; estamos invirtiendo mucho dinero en eso. También tenemos una política para los diez mil ecuatorianos que hay estudiando fuera

del país. Siempre el debate en la izquierda era si convenía pagar para que estudien afuera. Nosotros analizamos la situación y decidimos que sí, porque todavía no teníamos el nivel universitario que queríamos en el Ecuador, así que valía la pena mandar a diez mil estudiantes al exterior, porque van a estudiar doctorados, y al volver constituyen una generación que va a romper la vieja dinámica mediocre y gremial que hemos heredado en el Ecuador. Se trata de un vector de transformación muy fuerte si queremos ir hacia la investigación. Si bien existe el riesgo de la fuga de cerebros, los becados tienen unos contratos para que vuelvan y den el doble de tiempo de su beca al país. Si la beca es de dos años, son luego cuatro años en Ecuador en el sector público, privado, universitario. Y si la beca es de doctorado (cuatro o cinco años), es una década que tienen que devolverle al país. Ya están volviendo y estamos en el 98% de tasa de retorno. Es una generación de jóvenes que realmente han recuperado la esperanza y quieren insertarse en el sistema laboral ecuatoriano porque les hemos dado las condiciones. Tenemos los sueldos más altos relativos de la región andina y ese es un incentivo para que vuelvan y quieran investigar.

## El buen vivir y el talento humano

Sobre el buen vivir se han escrito muchos libros y se han tenido una importante cantidad de cumbres. Creo que ha sido sobre todo un proceso de debate riquísimo para dotar de contenido a este significativo vacío llamado desarrollo, que a veces no es tan vacío porque se ha entendido desde la ortodoxia, desde el materialismo puro, desde el consumo, sin importar qué tipo de consumo. Nosotros hemos querido dar una batalla contrahegemónica sobre lo que entendemos por desarrollo. Como el presidente es economista, y está rodeado de brillantes y jóvenes economistas que están dando esta pelea, se ha pensado en una nueva métrica, en cómo medir no el desarrollo sino una alternativa al desarrollo que hemos denominado el buen vivir. Hay un debate y hay muchas tensiones. Por un lado, hay temas universales de igualdad muy vinculados al socialismo tradicional que están vinculados al buen vivir y que son importantes. Yo creo que no hay buen vivir sin igualdad. Una sociedad desigual va a tener grandes márgenes de violencia, por eso la igualdad es un elemento universal y fundamental en nuestro debate sobre el buen vivir. Pero hay otros elementos que también son muy interesantes

de nuestra ancestralidad. Nuestra Constitución establece que nuestro país es plurinacional e intercultural con catorce nacionalidades, muchas lenguas; eso tiene que plasmarse en nuestro contrato social y por ende, eso es lo que entendemos por desarrollo.

Los kichwa hablan del *sumak kawsay*, que hemos traducido como el buen vivir, que tiene que ver con la comunidad y la relación de solidaridad que se da con esa comunidad, y con la armonía con la naturaleza. Pensamos que en el siglo XXI, en el que temas como la naturaleza, de la depredación ambiental, del cambio climático, son tan importantes, hay que vincular este elemento. Además, hay un debate académico que relaciona derechos humanos, felicidad y desarrollo. Hemos conectado todo eso con el debate del buen vivir. Eso no quiere decir que esté resuelto: por ejemplo, hay algunos ecuatorianos que hablan del buen vivir casi desde la espiritualidad, que no es necesariamente la definición que yo le daría; otros desde una percepción más clásica de igualitarismo; otros más vinculados al mundo de lo andino y de lo cultural. Lo que no puede haber es buen vivir con capitalismo salvaje y con la negación de lo público. De esta forma, Ecuador se ha insertado en los debates internacionales sobre los bienes y los derechos comunes. El debate del buen vivir es un cambio paradigmático.

El talento humano también está vinculado con el buen vivir. Nosotros creemos que debe haber supremacía de los seres humanos sobre el capital y no supremacía del capital sobre los seres humanos. Eso no significa negar el capital ni su importancia; significa la supremacía de la sociedad sobre el mercado, no del mercado sobre la sociedad. La relación de causalidad entre los medios y los fines requiere invertir la lógica capitalista de recursos humanos, en la que el talento humano es el fin, no el medio. Pero también es un medio para alcanzar el desarrollo y el buen vivir. La nuestra ha sido una economía dependiente de la agroexportación, de los bienes primarios, para la que no se necesita un gran talento humano ni una mano de obra altamente calificada. El desarrollo del talento humano va a significar más investigadores, más creatividad, y le va a dar además, no en términos productivistas, sino en términos sociológicos, más riqueza a nuestra democracia, más profundidad al debate social y cultural. Por eso decidimos apostar a algo a lo que nunca se apostó en Ecuador: a la educación -en particular, a la educación superior- y a la cultura. El Ecuador todavía está entrampado en lógicas premodernas, por no decir feudales:

el estado-plantación, como suelo decir en algunos escritos. El énfasis en el talento humano es muy importante para entender el cambio estructural al que apuntamos. El Ministerio de Talento Humano, del que yo venía antes de estar en Cultura, era un ministerio coordinador, que supervisaba la labor de otros ministerios; en mi caso, al Ministerio de Educación, a la Educación Superior, Cultura, etcétera. El eje del talento humano es transversal a este sector del ejecutivo que es el sector de conocimiento.

### ¿Cómo lo logramos y cómo lo sostenemos?

Nuestra Asamblea Nacional es el equivalente del Congreso. El sistema es unicameral, y actualmente con Alianza País tenemos cien asambleístas sobre un total de ciento treinta y siete, sin contar aliados. Esto significa una fuerte hegemonía nacional que nos permite aprobar los cambios que queremos hacer con una sola votación; además, hemos tenido tres procesos de reelección del compañero Rafael Correa, los dos últimos en primera vuelta electoral. Para llevar a cabo todas estas transformaciones hay tres fuentes de ingresos muy importantes que nos permiten ser el país con la mayor inversión pública en América Latina –el 15% del PBI-. La primera es una reforma tributaria muy ambiciosa, que se hizo cobrando impuestos que existían por ley pero que nadie se atrevía a cobrar, porque afectaban los intereses de la gran oligarquía. Nosotros nos atrevimos y eso proporcionó un aumento de 3.500 millones de dólares anuales de renta tributaria. El año pasado fueron más de 13.000 millones de dólares anuales; es decir, cuadruplicamos la renta tributaria sin aumentar impuestos, no solamente recaudando impuestos de la oligarquía sino también institucionalizando la responsabilidad tributaria en los pequeños comerciantes. Tenemos un sistema con el que cruzamos los números de las facturas y yo puedo como ciudadano descontar de mis impuestos anualmente las compras en pequeñas tiendas; eso permite cruzar las cuentas y facturar es interés de todo el mundo, es decir que aumenta la recaudación del IVA y los impuestos. Hemos cuadruplicado la renta tributaria y la mayoría de los recursos no vienen de petróleo, sino que se deben a que activamente hemos buscado políticas públicas que significan que el Estado sea un actor fundamental en la garantía de los derechos de la ciudadanía y del crecimiento económico del país.

La segunda fuente de ingresos fue la renegociación de la deuda externa. En esta lucha contra lo que llamamos los chulteros de la banca internacional, los prestamistas que te estafan con tasas de interés sobre intereses, tuvimos un proceso muy interesante. Denunciamos una parte de nuestra deuda externa durante nuestro proceso constituyente porque había tantas irregularidades y tanta corrupción que decidimos conformar una comisión especial. Pero también Rafael Correa, como buen economista, resolvió que aprovecharíamos el momento de transición entre Bush y Obama, esa gran crisis entre noviembre y diciembre del 2008. El valor de nuestros bonos en Wall Street cayó y compramos nuestros bonos a precio de gallina enferma, como decimos en Ecuador. Eso liberó recursos para todo lo que les estamos contando.

Finalmente, el tercer recurso fue la renegociación de nuestros contratos petroleros, porque teníamos una situación de saqueo del petróleo; las multinacionales llegaban y el 80% era para ellos y el 20% para nosotros. Ni siquiera ganábamos en términos de porcentajes, porque nosotros teníamos una cuota fija, es decir, subía el precio del petróleo y nos seguían dando 18 dólares por barril. Entramos en una negociación muy fuerte con las trasnacionales y establecimos que Ecuador se iba a quedar con el 80% y las empresas con el 20%, y al que no les gustaba que se fuera. Algunos se fueron y otros decidieron quedarse, entonces tenemos juicios internacionales por ese tema. Pero decidimos enfrentar los juicios que sean porque el petróleo es nuestro, la Constitución declaró el petróleo como patrimonio del subsuelo ecuatoriano. No es un boom petrolero, sino el resultado de una política de defensa de nuestra soberanía sobre los recursos naturales, lo que forma parte del buen vivir.

Un punto de conflicto muy grande es el de los medios de comunicación: hay un tabú mundial por el que no se puede abrir el debate sobre la libertad de expresión sin que se hable de autoritarismo o de dictadura, cuando se trata de una discusión necesaria: ¿Qué significa la libertad de expresión y para quién es? ¿Es la libertad de los grandes medios prensa o de los invisibilizados? Todos los sábados llevamos a los ciudadanos un informe que brinda el presidente sobre las actividades realizadas durante la semana, que además tiene un segmento en el que le contesta a la prensa, sin enjuiciarla ni perseguirla. Esta respuesta se muestra en la prensa nacional e internacional como una intimidación a los medios de comunicación: el sólo

hecho de atrevernos a contestar se toma como una señal de autoritarismo, lo que muestra el poder que han adquirido los medios, porque estaban acostumbrados a que la política se subsumiera en sus intereses y a que nadie se atrevía a cuestionarlos porque si lo hacía lo atacaban para que perdiera las elecciones. El hecho que un presidente como el presidente Correa se pueda a atrever a enfrentarse verbalmente -sin ningún insulto-, a decirle “esto no es cierto” al medio de comunicación rompe con todos los paradigmas. Esta lucha tiene un costo político altísimo, porque todos los artículos en contra del presidente Correa a nivel internacional son sobre este tema. Se trata un problema particularmente latinoamericano, porque la prensa en la región es particularmente nefasta y está muy vinculada a intereses oligárquicos. Pero también es un problema mundial, con monopolios cada vez más grandes de los medios de comunicación que no permiten que los pueblos, a través del ejercicio legítimo de elegir a sus mandantes y elegir sobre sus destinos, tengan voz propia. En Ecuador los medios de comunicación son racistas, no representan, no dan voz a los excluidos. Tenemos que democratizar los medios de comunicación, respetando la libertad de expresión.

Por último, Argentina y Ecuador compartimos un gran problema que es el retorno de la derecha envalentonada. Nosotros llevamos ocho años en el gobierno, y el desgaste es inevitable. Eso significa que hay nuevas caras, supuestamente frescas, que vienen engañando. Aparecen como una derecha light, buena onda, que no se pelea con nadie, y niega tener ideología. Es un gran engaño, porque todo es ideológico y porque esta derecha tiene todos los padrinos del ayer. Son los mismos, solamente que encuentran a alguien que no necesariamente era conocido o estaba en el gobierno. Pero los financistas son los mismos, los gurúes son los mismos y además son gurúes trasnacionales. Tengo que pedirles disculpas en nombre del pueblo ecuatoriano porque tenemos un gurú que estuvo aquí, Jaime Durán Barba, que estuvo asesorando en Argentina a la derecha light y que también está asesorando a la derecha light en Ecuador. Es la misma estrategia, desestabilizar en la calle, activar los medios de comunicación, mandar un candidato supuestamente fresco, buena onda, que no se pelea con nadie. La derecha está organizada, es trasnacional, y nosotros, los gobiernos progresistas, los movimientos sociales de izquierda, tenemos también que mantener estos vínculos internacionales. Porque la pelea no es un de un paisito. Nos critican por confrontar, pero para cambiar las cosas hay que confrontar. El presidente en su discurso del 24 de mayo

de 2015, el día de nuestra Independencia, dijo “reivindico nuestro derecho a indignarme”, que es una idea que choca con la del consenso absoluto, que es muy conservadora, porque es el consenso de conservar las cosas como son. Con un cambio estructural, con un cambio histórico, va a haber un grado de confrontación. Ojalá sea una confrontación democrática, pacífica, pero no significa que dialécticamente no haya confrontación. Tiene que haberla: es sano y necesario. Pero varios buscan mostrar esa confrontación como algo que irrumpe para socavar la paz social. Es una tendencia regional y nosotros tenemos que dar también respuestas, articular un discurso común, regional, a esta falsa derecha neutra, objetiva, buena onda, light.

Para terminar, quiero referirme al tema de la integración regional, una vocación que hemos compartido en estos años. Nosotros estamos muy agradecidos con Argentina. No vamos a olvidar nunca el 30 de septiembre de 2010, que más que un intento de golpe de Estado fue un intento de magnicidio contra la vida del compañero Correa. No vamos a olvidar nunca la solidaridad de la UNASUR, de la presidencia argentina de la UNASUR y de Cristina aquel día. Ecuador además de creer en la Patria Grande y de admirar a aquellos libertadores que soñaban en la Patria Grande que fue castrada y frustrada por unas elites chauvinistas que querían dividirnos, tiene razones prácticas para la integración. Por ejemplo, aquellos países que compartimos la cuenca amazónica tenemos un patrimonio biogenético que yo creo que va a ser uno de los grandes temas del siglo XXI. Si nosotros protegemos ese patrimonio biogenético, pero Colombia y Perú, que seguramente comparten muchas especies endémicas que nosotros también tenemos, abren para que vengan Monsanto y otras compañías y patenten afuera los componentes químicos, las especies de fauna y flora, no sirve de nada. La integración es más necesaria que nunca, no solo desde el romanticismo de la Patria Grande y de la hermandad, sino desde el aspecto productivo y económico. Ecuador es pequeño y vulnerable; tenemos ahora un debate muy importante sobre temas de propiedad intelectual para lo que estamos negociando una ley en la Asamblea Nacional, y sentimos las presiones de que si aprobamos esa ley, los grandes de este mundo nos van a castigar para siempre. Por eso no es lo mismo para un país chiquito que para un país grande: los países chiquitos necesitan la integración aun más que los países grandes. Unidos seremos invencibles, divididos sólo nos espera el lema del imperio británico: divide y reinarás.

## Capítulo 11

# Tendencias recientes en el desarrollo universitario y las dinámicas de diferenciación

---

*Claudio Suasnábar // Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,  
Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP)*

*Laura Rovelli // CONICET - Instituto de Investigaciones en Humanidades y  
Ciencias Sociales (IdIHCS) - FaHCE- UNLP*

### Introducción

En las últimas cuatro décadas, la expansión de la educación superior en América Latina constituye una poderosa tendencia que con diferentes ritmos abarca al conjunto de los países de la región. Siguiendo la tradicional clasificación de Martin Trow (2005) podemos decir que la educación superior en la región ha dejado atrás la etapa de sistemas de élite (menos del 15 % de tasa de escolarización) para ubicarse en el tránsito de sistemas de masas (entre 15 y 50 %) hacia la universalización de este nivel (más del 50 %).

Los últimos quince años marcan -en particular- el inicio de un segundo ciclo de expansión de la educación superior que, a diferencia del primero operado en las décadas del 1960 y 1970 en las que la centralidad de la agenda de política estuvo dada por la idea de modernización, realiza especial énfasis en la cuestión de la ampliación e inclusión. Lo anterior se manifiesta en el reconocimiento del carácter de bien público de la educación superior (CRES, 2008) y en las diferentes estrategias de políticas impulsadas en cada país. Con todo, las dinámicas de expansión de la educación conviven con rasgos estructurales que delinean su carácter contradictorio y desigual, por lo que asegurar una plena democratización de la educación superior todavía constituye un desafío para las políticas estatales y las propias instituciones universitarias.

Así, la centralidad de la inclusión educativa en la agenda de política de la educación superior expresa la toma de conciencia de los gobiernos respecto de que la ampliación del acceso no necesariamente garantiza la democratización de este nivel. Esta preocupación resulta perceptible en las políticas implementadas en los años recientes en Brasil, donde la creación de nuevas universidades se combina con políticas de afirmación positiva a través de cuotas en el ingreso y becas en el sector privado para ampliar las plazas; en Uruguay, a través de una estrategia de descentralización de la Universidad de la República hacia la generación de polos de desarrollo universitario o en Venezuela, donde la ampliación del acceso supuso la creación de nuevos tipos de instituciones a través de modelos innovadores que sin modificar las universidades tradicionales, amplían las oportunidades de acceso al nivel superior.

Paralelamente en la Argentina, con especial énfasis desde 2008, un conjunto de programas de becas lanzados o reformulados desde el Ministerio de Educación de la Nación -nos referimos al Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), al Programa de Becas del Bicentenario (PNBB) y al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR)- se orientan hacia las demandas de democratización de segunda generación. Es decir, basados en el principio de igualdad de oportunidades, apuntan en principio a generar una igualdad de resultados a partir de la desigualdad de tratamientos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El PNBU se dirige a garantizar la igualdad de oportunidades para ingresantes y estudiantes avanzados; el PNBB privilegia estrategias de permanencia y egreso para estudiantes e incorpora la jerarquización de ciertas carreras consideradas prioritarias para el desarrollo nacional; mientras que el PROGRESAR constituye un apoyo económico para jóvenes de entre 18 y 24 años que quieran iniciar, reiniciar o finalizar estudios en algún nivel del sistema educativo, el cual es complementado por dispositivos de inclusión como tutorías, guarderías para aquellos que tenga hijos e inserción laboral de estudiantes.

En este marco, el presente escrito focaliza el interés en el análisis de las tendencias recientes en la expansión del desarrollo universitario y las dinámicas de diferenciación institucional operadas en el período 2004-2012 en la Argentina. La estrategia metodológica de la investigación es de corte cualitativa, complementada por el uso de fuentes estadísticas. Éstas surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC) y de los Anuarios de Estadísticas Educativas y Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.<sup>2</sup>

La hipótesis del trabajo plantea que los sistemas “amplios” de acceso a la educación superior, como el de la Argentina, configuran dinámicas de expansión y selectividad para el acceso a la educación superior que se relacionan fuertemente con la configuración de circuitos de educación diferenciados.<sup>3</sup>

El primer apartado presenta un breve estado del arte sobre la temática abordada; en el segundo, se analizan las lógicas de expansión de matrícula de la educación superior y el crecimiento desigual entre el circuito universitario y el no universitario (terciario). En este punto también se explora la evolución del acceso de estudiantes a la Educación Superior por circuito (universitario o no universitario) y sector (público o privado), según quintil de ingreso per cápita de los hogares argentinos con el propósito de evaluar en qué medida el sistema se ha ido abriendo a los grupos de menores ingresos de la sociedad. Finalmente, se introducen algunas consideraciones en torno a la investigación.

## Breves notas sobre educación y desigualdad en el nivel superior

La relación entre educación y equidad social es una problemática clásica de la sociología de la educación que también acaparó buena parte de los debates político-académicos internacionales de las décadas de 1960 y 1970. Las corrientes desarrollistas y la teoría del capital humano plantearon

<sup>2</sup> La información presentada en este escrito surge a partir de la selección de una muestra representativa por parte de la Encuesta Permanente de Hogares, en determinadas zonas de aglomerados encuestados.

<sup>3</sup> Entendemos que otras dimensiones sociales y culturales juegan un papel igual o mayor en importancia que las económicas pero escapan a las posibilidades de este estudio. Por sistemas amplios nos referimos a la modalidad de acceso más extendida en las universidades públicas argentinas basada en el ingreso directo, aunque no desconocemos la proliferación en las últimas décadas de dispositivos más selectivos en algunas instituciones y al interior de ellas, en ciertas unidades académicas (Duarte, 2005).

inicialmente una relación directa entre mayor educación y disminución de las desigualdades. Al respecto, Raymond Boudon (1974) reveló que, si bien la igualdad de oportunidades educativas ofrecidas a los sectores populares supone un mayor acceso al conocimiento, el mismo no se traduce en la disminución de la brecha social respecto de los sectores altos de la población, por cuanto el carácter piramidal de la estructura social restringe las posibilidades de ascenso social. A su vez, Randall Collins (1989) mostró el peso diferencial de las credenciales educativas para el acceso a los puestos de trabajo y cómo el mercado laboral resulta un mayor condicionante que la posesión de credenciales. Y finalmente, los estudios de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron (2003 y 1970) avanzaron en la comprensión macro y micro social de los procesos de reproducción a partir del peso del capital cultural de origen en la determinación de éxito y fracaso de los distintos sectores. En un contexto marcado por expansión del Estado de Bienestar en los países centrales, estos debates plantearon una crítica a las expectativas y promesas de la expansión estatal.

El contexto de la crisis mundial de los últimos años se renuevan estos debates poniendo en primer plano la cuestión de la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones (Dubet, 2011). Así, si la primera supone la apuesta por generar las mismas posibilidades de la población para acceder a la educación y la competencia meritocrática, lo cual legitima ciertas “desigualdades justas”, la segunda postula la necesidad de disminuir la brecha entre las posiciones sociales aunque esto conlleve una menor o inexistente movilidad social.

Por otra parte, para el abordaje desde una dimensión institucional sobre los problemas abandono/deserción universitaria en los primeros años existe una amplia producción, principalmente en Estados Unidos. En este país la masificación de la educación superior a través de los colleges y community colleges presenta altas tasas de abandono, por lo cual desde la década de 1980 la temática pasó a ocupar un lugar central en la agenda de políticas de las instituciones y se traduce en la generalización de dispositivos y programas orientados a los primeros años (Tinto, 2004; Barefoot, 2000 y 2005).

Alrededor de estas cuestiones buena parte de la investigación actual en la Argentina y a nivel regional pone especial atención en el estudio de las políticas de ampliación del acceso, y en particular, aquellas orientadas a

garantizar la permanencia y egreso de sectores anteriormente excluidos de la educación superior (SITEAL, 2005; Aponte-Hernández, 2008; Chiroleu, 2009a y 2009b; Kessler, 2014).

Precisamente, la educación constituye una de las áreas que más claramente revelan la tensión entre la expansión de la educación y persistencia de desigualdades o, dicho de otra manera, que el aumento de la matrícula global supone una participación diferencial en el conocimiento.

## Expansión de la matrícula y diversificación de las instituciones de la ES: crecimiento desigual y diferenciación institucional

Cabe señalar que la oferta de educación superior en la Argentina comprende dos circuitos paralelos y segmentados de formación: el universitario (conformado por las universidades nacionales y provinciales financiadas por el aporte del Estado Nacional y las universidades privadas) y el no universitario (terciario), modalidad predominantemente de formación docente, técnico-profesional y/o mixta entre ambas especialidades. Al igual que la universitaria, la educación superior no universitaria se desarrolla en el sector privado y en el público, siendo en este último caso dependiente de las jurisdicciones, es decir, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Históricamente, la matrícula del nivel superior universitario es notoriamente más alta que la del no universitario, dado que el primer circuito alcanza una mayor legitimidad social. En los últimos años, la educación universitaria avanza en la oferta y acreditación de ciclos de formación no universitaria por lo que el sistema de educación superior se complejiza sin lograr aún consolidar cierta integración y articulación entre ambas modalidades.

Con respecto a la formación universitaria, a partir del retorno de la democracia en la Argentina y la eliminación de las restricciones al ingreso en 1983, las universidades recuperan su tendencia histórica a la expansión matricular, que en los primeros años adopta una verdadera explosión del ingreso, al incrementarse la matrícula en un 30 % (Suasnábar y Rovelli, 2011). En las siguientes dos décadas, el aumento se sostiene a tasas más o menos

similares para entrar en los últimos años en una meseta. Este proceso de ampliación del acceso se refleja en las tasas de escolarización universitaria (neta y bruta) que para el año 2012 alcanzan 19,3 % y 37,8 % respectivamente, mientras que la tasa bruta de escolarización superior se eleva al 53,2 % (Anuario de Estadísticas Universitarias, 2012).<sup>4</sup>

Cuadro 1. Matrícula e instituciones Universitarias por sector, 2004-2012

Sector	1996		2004		2008		2012		
	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	
<b>Público</b>	812.308	61	293.489	45	283.482	4	8	1.442.286	5
<b>Privado</b>	152.314	02	33.831	55	17.040	5	7	382.618	2
<b>Total</b>	964.622	61	327.320	100	300.522	1	05	1.824.904	117
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>00</b>	<b>58,3</b>	<b>31,5</b>	<b>65,9</b>	<b>38,1</b>		<b>89,1</b>	<b>53,9</b>

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Universitarias 1996, 2004, 2008 y 2012, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación

En esa dirección, el cuadro 1 muestra que, entre 1996 y 2012, la matrícula universitaria aumenta un 89,1%, siendo altamente predominante la preferencia por el sector público. Sin embargo, ese acelerado crecimiento no tiene el mismo dinamismo en el sector público que en el privado, ya que este último lo hará a tasas más elevadas que el primero al duplicar ampliamente el número de alumnos durante el período analizado. Por otra parte, si a mediados de los años noventa el sector público reunía a un 84,2% del total de la matrícula universitaria, en 2012 su representación disminuye al 79,0% en favor del crecimiento del sector privado. Al analizar los datos disponibles para el período 2004-2012 se observa la misma tendencia, ya que la matrícula universitaria total crece un 19,4% y mientras que el sector público aumenta un 11,5%, el privado lo hace en un 63,6%.

Cabe destacar que, en América Latina, la privatización de la educación superior constituye una tendencia generalizada que a partir de la década de 1990 incide diferencialmente en los países de acuerdo a su configuración histórica. En aquellos donde el sector privado posee una larga presencia, la oferta privada se profundiza; mientras que en países como la Argentina -donde hasta mediados del siglo XX esa oferta era inexistente- la expansión del sector, impulsado por las reformas neoliberales, no logra revertir el carácter todavía predominante de las universidades públicas.

<sup>4</sup> Los datos son estimados en base a la población de 18 a 24 años del sistema de educación superior de la Argentina.

En el plano del crecimiento institucional, a diferencia de lo ocurrido durante la década de 1990 cuando el sector privado lidera el motor del proceso de diferenciación institucional, en los primeros doce años del nuevo siglo es el sector público el que adopta un papel más importante. Siguiendo el cuadro 1, si entre 1996 y 2004 aumentan un 25% las instituciones del sector público y un 37,7% las del privado, la tendencia se invierte entre 2004 y 2012 al incrementarse las primeras un 22,2% y las segundas sólo un 12,7%.

En los últimos años sobresale la creación de nuevas universidades fundamentalmente públicas, las cuales alcanzan en 2015 las cincuenta y tres instituciones.<sup>5</sup> A lo anterior, se suman una inusitada ampliación de la oferta académica de las casas de estudio públicas y privadas mediante la proliferación de centros regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas y diversos centros de educación a distancia a nivel nacional. Esta última modalidad se caracteriza por la informalidad de su crecimiento, en virtud de la escasa regulación estatal. De acuerdo a una investigación reciente, entre 1995 y 2012 el número de “extensiones áulicas” se eleva a más de doscientas cincuenta y ocho (Zelaya, 2012).

Cuadro 2. Matrícula e instituciones de educación superior no universitaria (terciario), 1996-2012.

Sector	1996		2004		2008		2012		
	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	Matrícula	nstituciones	
<b>Público</b>	233.236	7972	83.433	777	329.042	913	4	73.488	992
<b>Privado</b>	122.851	1005	228.569	1.060	278.191	1.139		294.488	1.172
<b>Total</b>	356.087	808	312.002	1.837	607.233	2.052		767.698	2.164
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>00</b>	<b>47,7</b>	<b>129</b>	<b>70,51</b>	<b>55,81</b>		<b>15,5</b>	<b>169,8</b>

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos 1996, 2004, 2008 y 2012 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DNIECE), Ministerio de Educación.

En relación con la formación superior no universitaria (terciario), corresponde señalar que entre la década de 1960 y mediados de la de 1990 dicho circuito alcanza un vertiginoso crecimiento en la Argentina y en particular en el sector privado. Del cuadro 2, se desprende que entre 1996 y 2012 continúa la tendencia expansiva del circuito correspondiente a dicho nivel, superador del crecimiento universitario, a partir un incremento del 115,5 % de la matrícula

<sup>5</sup> A fines de 2014 se promueve la fundación o bien transformación de anteriores institutos universitarios en once universidades nacionales. De ellas, seis leyes de creación universitaria ya han sido sancionadas y promulgadas.

y 169,8 % de las instituciones. En ese mismo período, aunque sigue siendo predominante la preferencia por el sector público, la matrícula privada se incrementa un 139,7% y la pública un 103%. No obstante, las instituciones privadas crecen un 16,6%, mientras que las públicas aumentan un 24,4%.

Al considerar el período 2004-2012 se observa un crecimiento vigoroso del 49,9% de la matrícula superior no universitaria, más acentuado que el 19,4% de la del circuito universitario durante los mismos años. En contraposición a las anteriores tendencias de crecimiento de la matrícula privada, durante este período es más pronunciado el aumento de la matrícula de institutos terciarios públicos, en un 67%, en detrimento del 28,8 % del sector privado. Por otra parte, se produce una ampliación moderada, en un 17,8%, de los establecimientos de este nivel y continúa la tendencia del período 2004-2012 orientada hacia un mayor crecimiento institucional del sector público en un 27,6% y en menor medida, en un 10,5% del privado.

La evolución de los estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a la Educación Superior (universitaria y no universitaria) entre 2004 y 2012 según quintil de ingreso per cápita de los hogares argentinos es presentada en el Cuadro 3, el cual permite cuantificar y poner en perspectiva en qué medida el sistema se ha ido abriendo a los grupos de menores ingresos de la sociedad.<sup>6</sup>

Cuadro 3.. EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior por quintil de ingreso per cápita familiar

Quintiles <sup>2</sup>	0042	0052	0062	0072	0082	0092	0102	0112	012
1	10,76 %	11,01 %	10,06 % <sup>1</sup>	2,32 %	13,11 %	14,61 %	14,57 %	15,08 %	15,62 %
2	18,37 %	18,37 %	18,58 % <sup>1</sup>	9,97 %	17,12 %	18,10 %	17,72 %	20,10 %	20,56 %
3	20,58 %	21,98 %	21,90 % <sup>2</sup>	0,20 %	22,91 %	22,15 %	22,78 %	21,29 % <sup>2</sup>	2,30 %
4	25,75 %	25,42 %	25,66 % <sup>2</sup>	4,49 %	25,69 % <sup>2</sup>	4,31 %	24,46 % <sup>2</sup>	4,56 %	24,64 %
5	24,54 % <sup>2</sup>	3,22 %	23,80 % <sup>2</sup>	3,01 %	21,17 %	20,83 %	20,48 % <sup>1</sup>	8,97 %	16,88 %

Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH-INDEC

<sup>6</sup> Para el relevamiento estadístico decidimos tomar un rango de población más amplio en edad - de 18 a 30 años- que los utilizados por la OCDE -de 20 a 24 años- y el Ministerio de Educación de la Argentina -18 a 24 años- para medir la tasa de escolarización del sistema de educación superior. El criterio escogido privilegia una medición más amplia de la población que circula por el sistema de educación superior, atendiendo al amplio espectro etario que resulta una característica idiosincrática del caso argentino.

En 2004, un 10,76 % de los casos analizados de jóvenes pertenecientes al primer quintil se encuentra cursando alguna carrera de educación superior mientras que en 2012, la representación de estos sectores se incrementa, alcanzando un 13,11% de asistencia en 2008 y un 15,62% en 2012, lo que sin duda representa un avance en términos de oportunidades de acceso para los grupos de menores ingresos del país<sup>7</sup>.

Cuadro 4. EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior según tipo de educación y quintil de ingreso per cápita familiar

Quintiles	2004		2008		2012	
	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario	Terciario	Universitario
1	27,28 %	11,01 %	28,32 %	71,68 % <sup>2</sup>	8,32 % <sup>7</sup>	1,68 %
2	22,57 %	77,43 %	24,15 %	75,85 %	24,15 %	75,85 %
3	20,20 %	79,80 %	22,71 %	77,29 %	22,71 %	77,29 %
4	16,05 % <sup>8</sup>	3,95 % <sup>8</sup>	17,75 %	2,25 % <sup>1</sup>	7,75 %	82,25 %
5	13,05 % <sup>8</sup>	6,95 %	19,89 % <sup>1</sup>	80,11 %	9,89 % <sup>8</sup>	0,11 %

Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH-INDEC

Ahora bien, el cuadro 4 evidencia que el acceso a educación superior en Argentina se encuentra diferenciado según el nivel de ingresos de las familias de los estudiantes y el tipo de educación superior, universitaria o no universitaria a la que acceden. Al respecto, en 2004 la proporción de estudiantes que asisten a un establecimiento de educación superior no universitaria del primer quintil es del 27,28%; mientras que del quinto quintil la proporción que acude es del 13,05%. Por el contrario, ese mismo año la proporción de estudiantes que asisten a un establecimiento de educación superior universitaria del primer quintil es del 72,72%; mientras del quinto quintil concurre el 86,95%. La tendencia para los estudiantes de

<sup>7</sup> Cabe destacar que el estudio realizó un relevamiento paralelo de estudiantes entre 18 y 25 años que asisten a un establecimiento de educación superior, el cual no arroja grandes diferencias en el crecimiento de la participación de los distintos quintiles respecto al recorte de la población de 18 a 30 que aquí analizamos. En ese sentido, en 2004 un 11,26 % de los casos analizados de jóvenes pertenecientes al primer quintil se encuentra cursando alguna carrera de educación, para alcanzar un 13,86% de asistencia en 2008 y un 17,22% en 2012. Al considerar a los sectores de mayores ingresos, puede observarse el pasaje desde una representación de los jóvenes que asisten a la educación superior del 22,31% en 2004 al 19,42 % en 2008, con una caída al 14,22% en 2012.

sectores populares se mantiene sin grandes modificaciones en 2008; mientras que en 2012 crece alrededor de un punto la proporción de asistencia a un establecimiento terciario en detrimento de la proporción de su participación en la educación superior universitaria<sup>8</sup>.

Cabe destacar que un estudio reciente afirma en algunos territorios donde existe una variada oferta de universidades públicas, como por ejemplo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y La Plata, suele no haber demasiadas diferencias en los datos de acceso de los distintos quintiles a la educación universitaria y no universitaria o bien tener menos alumnos en esta última oferta (Raverta, 2012: 33).

Cuadro 5. EPH - Estudiantes entre 18 y 30 años que asisten a un establecimiento de educación superior (universitario y no universitario) según sector de gestión y quintil de ingreso per cápita familiar

Quintiles	2004		2008		2012	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1	86,23 % <sup>1</sup>	3,48 %	82,12 %	17,84 % <sup>8</sup>	2,38 % <sup>1</sup>	7,60 %
2	86,41 %	13,50 %	79,59 %	20,40 %	81,64 % <sup>1</sup>	8,21 %
3	82,69 %	17,26 %	76,89 %	22,98 %	76,69 %	23,18 %
4	79,11 %	20,89 %	72,62 %	27,35 %	70,81 %	29,18 %
5	70,01 %	29,82 %	66,3 %	33,59 %	63,55 %	36,37 %

Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH-INDEC

Paralelamente, el cuadro 5 presenta la distribución de los estudiantes según el tipo de institución de educación superior, diferenciando entre las universidades pertenecientes al sector público y privado. Cabe destacar que en cada uno de los quintiles de pertenencia la representación de los estudiantes es mayoritaria –más de un 63%– en las instituciones públicas, ya sean de nivel superior universitario o no universitario. Sin embargo, si en 2004 el porcentaje

<sup>8</sup> Resulta llamativo el crecimiento de la participación de estudiantes del quinto quintil en la educación superior terciaria, la cual aumenta desde el 13,05 % en 2004 al 19,89% en 2012. Si bien escapa a las posibilidades de esta investigación poder realizar estudios más específicos sobre este cambio, consideramos que la ampliación de ofertas educativas más exclusivas, relacionadas con nichos de oportunidades en el mercado laboral y redes de relaciones de ámbitos laborales específicos, inciden en la opción de los estudiantes de este quintil por carreras de formación de grado que tradicionalmente no se encuentran en el ámbito universitario.

de estudiantes del primer quintil pertenecientes a establecimientos de educación superior privados es del 13,48%, en 2008 aumenta hasta al 17,84% y se mantiene en un 17,60% en 2012. Por su parte, en el quinto quintil dicha cifra alcanza un 29,82 en 2004, mientras que en 2012 aumenta al 36,37%. Al respecto, otros estudios coinciden en que el crecimiento de la matrícula del sector privado en el ámbito universitario resulta más intenso hasta el 2008. A partir de ese año, esa preferencia ingresa en una meseta y se observa un mayor crecimiento del sector estatal en detrimento del privado: el primero crece un 5,5 % y un 4,1% el segundo (Botinelli, 2013).

Siguiendo este análisis, este cambio favorable al subsistema universitario público estaría vinculado, en parte, con una nueva oferta de instituciones públicas y carreras de grado en territorios que se encontraban alejados de los ámbitos académicos. En particular, varias de las universidades nacionales creadas en los últimos años se orientan a captar estudiantes que son en su familia la primera generación que accede a la universidad. En particular, el estudio destaca que el crecimiento de estudiantes en el área del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, una de las zonas con nichos poblacionales más vulnerables económicamente del país, pertenece a instituciones universitarias públicas.

De manera panorámica y ante el crecimiento del sistema de educación superior, las tendencias anteriores pueden explicarse tanto como parte de los procesos de diferenciación de la demanda educativa como también resultado –al menos hasta 2008– de cierto crecimiento económico (Kessler, 2014). Ciertamente, a lo largo del período estudiado se observa un crecimiento en la participación de los estudiantes tanto de mayores como de menores ingresos (aunque de manera diferencial) en la educación superior privada aunque, como se dijo anteriormente, a partir de 2008 la representación de los estudiantes que asisten a la educación superior se mantiene estable en los primeros quintiles de ingreso. De todas formas, desde un plano institucional y político-educativo cabría preguntarse cuáles son los factores que inciden para que jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos opten por pagar sus estudios superiores en instituciones privadas ante la existencia de una oferta amplia, gratuita y legitimada socialmente de educación universitaria. Y a la vez, indagar en los dispositivos y estrategias institucionales que en los últimos años se generan desde distintas instituciones públicas y programas gubernamentales para recuperar dicha matrícula.

## Consideraciones finales

El cruce entre las dinámicas de expansión de la educación superior en la Argentina, particularmente entre 2004 y 2012, su configuración por circuitos de formación y sectores permite bosquejar algunas reflexiones finales en torno a la problemática de la desigualdad.

En el plano institucional y en contraste con lo ocurrido durante la década de 1990, las instituciones del sector público del conjunto de la educación superior (universitaria y no universitaria) adquieren un mayor crecimiento entre 2004 y 2012 en comparación con las del sector privado. No obstante, proliferan en ambos sectores instituciones con misiones, orientaciones, propósitos y prestigio diversos.

Por otra parte, se observa un crecimiento global de la matrícula de la educación superior, la que en 2012 sigue la tendencia histórica de mayor concentración de estudiantes en el sector universitario (70,4%) en detrimento del no universitario. Sin embargo, entre 2004 y 2014 la matrícula de este último circuito, con menor legitimidad social, adopta un ritmo más vigoroso de crecimiento en comparación con el universitario. Sumado a lo anterior, si bien sigue siendo predominante la preferencia por la instituciones de educación superior públicas, tanto universitarias como no universitarias, la matrícula universitaria privada crece con gran dinamismo, lo cual profundiza la diferenciación institucional.

Con todo, el modelo de educación superior argentino continúa siendo predominantemente público de acuerdo a las preferencias de sus distintos sectores sociales. En los últimos años tanto desde el gobierno central como desde las instituciones de educación superior se llevan adelante distintas iniciativas que procuran generar mejores condiciones para garantizar la igualdad de acceso, a través de becas y ayudas económicas, como también la igualdad de oportunidades mediante la “compensación” o la “neutralización” de los condicionamientos de origen sociocultural de los estudiantes. Estas últimas políticas, nucleadas en torno a la idea de ampliación del derecho a la educación superior o acción afirmativa acarren diversas críticas acerca de su contribución al aumento de la selectividad, la competencia y las estrategias individuales de los sectores menores favorecidos al interior del sistema de educación superior.

Queda pendiente el debate sobre los distintos instrumentos de política educativa que en nuestro país apunten a reducir las brechas entre las condiciones y posibilidades educativas de los más débiles y los más pobres socialmente. Asimismo, resulta central la necesidad de elaborar y sostener en el tiempo herramientas estadísticas que permitan ir evaluando tales brechas educativas, a fin de contribuir con la toma de decisión pública.

## Referencias

Aponte-Hernandez, Eduardo (2008). “Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenarios alternativos en el horizonte 2021”. En IESALC/UNESCO. *Tendencias la educación superior en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Barefoot, Betsy O. (2005). “Current Institutional Practices in the First College Year”. In Upcraft, M. Lee, Gardner John N., Barefoot, Betsy O. (comp.). *Challenging and supporting first year student*. A handbook for proving first year in college. San Francisco: Jossey-Bass.

— (2000). “The first-year experience. Are we making it any better?”. *About Campus*, January-February.

Botinelli, Leandro (2014). *El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada*. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación, 2014.

Boudon, Raymond (1974). *La Desigualdad de Oportunidades: La Movilidad Social en las Sociedades Industriales*. España: Laia, 1974.

Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude (2003). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, Pierre (1970) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona, Laia.

Chiroleu, Adriana (2009a). "La inclusión de la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación* (48).

— (2009b). "Políticas públicas de inclusión en la educación superior: Los casos de Argentina y Brasil". *Revista Pro-Posições*, 20 (2). UNICAMP. Campinas.

Collins, Randall (1989). *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*. Madrid: Akal.

Dubet, Francois (2010). *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Duarte, Betina (2005). "De aspirantes a alumnos. Una clasificación de los sistemas universitarios de admisión y su aplicación a las universidades nacionales de la Argentina". En Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio. (comp.). *La universidad Argentina en discusión: sistemas de ingreso, financiamiento y evaluación de la calidad*. Buenos Aires: Gránica.

Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Raverta, Claudio (2012). *Estudiantes universitarios en la argentina: un estudio exploratorio en base a la Encuesta Permanente de Hogares*. La Plata: Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

SITEAL (2005). *La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad*. IPE, UNESCO, OEI Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/educacion\\_superior.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/educacion_superior.pdf) Acceso: diciembre de 2014.

SITEAL (2009). *El tránsito del nivel medio al superior y el acceso diferenciado a las carreras terciarias y universitarias*. UNESCO, OEI. Disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/20090301.pdf> Acceso: diciembre de 2014.

Tinto, Vincent (2004). *Student retention and graduation. Facing the truth living with the consequences*. The Pell Institute for the Study of Opportunity in Higher Education. Disponible en: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED519709.pdf> Acceso: diciembre de 2014.

Trow, Martin (2005). "Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII". In Altbach, Philip (ed.). *International Handbook of Higher Education*. Kluwer.

Zelaya, Marisa (2012). "La expansión de universidades privadas en el caso argentino". En *Revista Pro-Posições*, 23 (2) Campinas May/Aug.

## Fuentes consultadas

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, Ministerio de Educación. *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires: 1996, 2004, 2008 y 2012.

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). Ministerio de Educación. *Anuario Estadístico Educativo*, Buenos Aires: 1996, 2004, 2008 y 2012.

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). Ministerio de Educación. *Tendencias recientes de la escolarización y terminalidad del nivel medio de enseñanza*, Buenos Aires: 2003

CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (CRES). *Declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior*, Cartagena, Colombia: 2008.

INDEC. *La Nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Buenos Aires: INDEC, 2003-2012.

UNESCO. *Compendio de la Educación Superior. Comparación de las estadísticas de educación superior en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística, 2007.

---

## Capítulo 12

# Las universidades nacionales frente al desafío de la democratización

## Estrategias institucionales y dispositivos de acceso y permanencia

---

*Sylvia Lenz' // Universidad de Buenos Aires (UBA) / IEC-CONADU*

### Introducción

Para adentrarnos en el vasto y creciente universo de estrategias institucionales orientadas a la inclusión educativa en la universidad resulta imprescindible retomar, en primer lugar, algunas reflexiones generales acerca de la expansión y la democratización de la educación superior. Esto es de especial importancia en un estudio exploratorio de las características del nuestro, ya que sin una adecuada contextualización sería muy difícil

---

<sup>1</sup> Agradezco especialmente a las Licenciadas Sofía Fernández y Laura Corti el minucioso trabajo de relevamiento y la colaboración con la escritura del presente artículo.

comprender el sentido y alcance de las iniciativas institucionales que aquí denominamos “dispositivos de acceso y permanencia” en la universidad.

Ponemos énfasis en el proceso de expansión de este nivel del sistema educativo, porque creemos que la creación de nuevas universidades nacionales –muchas veces con una inserción territorial novedosa y compleja, como en el caso de las universidades del conurbano- y el consecuente incremento de la matrícula de estudiantes universitarios provenientes de sectores sociales para quienes la educación superior no ha sido una opción con anterioridad son dos cuestiones que impulsaron el desarrollo de estrategias institucionales orientadas al acceso o el ingreso a la universidad y a la permanencia y el egreso.

Sin embargo, la mera ampliación del acceso y la existencia de dispositivos que pretenden garantizar esto no se traducen de manera directa en un mayor número de egresados. Muy por el contrario, existen trabajos que analizan las dificultades que ofrece el tránsito del primer año del nivel superior a muchos de los estudiantes. En este sentido, nos interesa introducir el concepto de democratización de la universidad y reflexionar acerca del alcance que debería tener este proceso para poder garantizar realmente el acceso al nivel de educación superior a sectores más amplios de la sociedad. El relevamiento y la caracterización de los dispositivos de acceso y permanencia que presentamos en este trabajo, pretende ser un aporte que posibilite analizar en un nivel más empírico lo que las propias instituciones definen como problema y las respectivas estrategias de acción.<sup>2</sup>

Con este objetivo, el escrito se organiza en tres partes. En la primera se presentan algunas reflexiones sobre el contexto que da origen a estos dispositivos, ya que creemos que existe una vinculación entre el momento fundacional de las universidades, la misión de cada institución y las características de los dispositivos de inclusión presentes en cada caso en la actualidad.

Asimismo, será una variable central a tener en cuenta el tamaño de la universidad en relación con la matrícula. Seguimos aquí la clasificación establecida en el Anuario 2011 de la Secretaría de Políticas Universitarias del

<sup>2</sup>A causa de la amplitud del universo de estudio, el relevamiento consistió en la consulta de las páginas web de las instituciones educativas. Reconocemos las limitaciones de este tipo de fuente, ya que muchas veces la web no refleja con precisión ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo las acciones institucionales. Sin embargo, creemos que las propuestas que las universidades publican en sus páginas constituyen un dato de interés y pasible de múltiples análisis. En algunos casos también se consultaron otras fuentes secundarias disponibles en la web, como por ejemplo, artículos periodísticos.

Ministerio de Educación (SPU/ME). Cabe aclarar también, que en el caso de las macro universidades –la UBA- y grandes universidades –Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Tucumán (UNT)-,<sup>3</sup> por tratarse de casas de estudio de gran tamaño, y que cuentan con una estructura institucional muy heterogénea en lo que se refiere a la denominación y la organización de sus facultades y a las carreras que se dictan en las mismas, decidimos seleccionar cuatro campos del conocimiento que nos permitieran relevar de la manera más completa posible cada institución y que facilitaran el posterior análisis comparativo. Estos cuatro campos de conocimiento son: Ciencias Sociales y Humanidades; Ciencias Exactas y Naturales; Ingeniería y Medicina. En el caso de las universidades medianas, pequeñas y micro se relevaron todas las facultades, departamentos o institutos.

También se considerarán la ubicación geográfica de las casas de estudio, y en aquellos casos en que resulta de relevancia, las características de la organización institucional y la diversidad disciplinar.

La segunda parte avanza en una caracterización y análisis de los dispositivos de ingreso, permanencia y egreso relevados a la luz de las variables mencionadas organizándolos en cuatro grandes tipos: aquellos centrados en el momento del ingreso; los que se centran en lo económico-social y que habitualmente consisten en sistemas de becas; los más novedosos, centrados en lo pedagógico-curricular y aquellos centrados en poblaciones específicas, en general orientadas a la accesibilidad para personas con capacidades diferentes y a la inclusión de estudiantes de pueblos originarios. Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones y recomendaciones de carácter más general.

## Los dispositivos de acceso y permanencia en contexto

Varios autores (Chiroleu, 2014; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012) periodizan la expansión del sistema universitario argentino en tres momentos

<sup>3</sup> En el Anuario 2011 de la SPU son consideradas universidades macro y grandes aquellas que superan los 60.000 estudiantes. Integra este grupo también la Universidad Tecnológica Nacional, pero no ha sido incluida en este estudio por la imposibilidad de relevar todas las regionales.

bien diferenciados: en el primero, situado entre los años 50 y 70 del siglo pasado, se priorizó la necesidad de crear nuevas universidades, tanto públicas como privadas, para poder atender a la creciente demanda local y regional de plazas de estudio. Hacia fines de la década de los 80 y principalmente durante los años 90, se registró un segundo momento de creación de universidades -en su mayoría privadas- que dio lugar a una fragmentación de las ofertas académicas según sector de gestión, dando lugar a una mayor diferenciación entre trayectorias estudiantiles y docentes entre el ámbito público y el privado. En un sentido bien distinto, en el tercer período de expansión que se inicia en 2002 y se extiende hasta la actualidad, la creación de nuevas casas de estudio está fuertemente atravesada por la idea de democratización de la educación superior. El objetivo se centra entonces en garantizar tanto el ingreso como la permanencia y el egreso a través de diferentes dispositivos institucionales, ya que el aumento de la matrícula, producto de la expansión universitaria, no necesariamente se ha traducido en un incremento en el número de graduados.

En este último periodo, más precisamente entre 2002 y 2011, se crearon once universidades nacionales, cinco de las cuales se encuentran en el Conurbano bonaerense; mientras que la expansión de las universidades privadas disminuyó en gran medida. También es interesante mencionar, que en este contexto se crearon el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) destinado a aquellos alumnos que cursan carreras científico técnicas, y el Programas Nacional de Becas de Grado TIC's (PNBTIC's) orientado a alumnos de carreras de grado vinculadas a las tecnologías de la información y la comunicación. Por su parte, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), brinda apoyo económico a los estudiantes que no son contemplados dentro de los programas antes mencionados y más recientemente se puso en marcha el PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina), el cual consiste en una ayuda económica para jóvenes de entre 18 y 24 años, que quieran iniciar, reiniciar o finalizar sus estudios.

Sin embargo, a pesar de la ampliación de oportunidades para sectores de bajos recursos, se debe tener en cuenta que "el deterioro de la calidad de la escuela secundaria reduce las posibilidades de un tránsito exitoso, aún en estas instituciones que nacen con una vocación particular de atención de estas situaciones" (Chiroleu, 2014: 29). Esta idea también es reforzada por Tedesco (2014), quien concibe como una de las principales causas de desgranamiento

en la universidad - junto a las características propias de este nivel (aulas con grupos numerosos, profesores con dedicación simple y sin formación pedagógica)- la baja calidad de la escuela secundaria.

Por otra parte, el hecho de que se esté atravesando un proceso de masificación en la educación universitaria, no supone una disminución de las desigualdades. Esta situación es descrita por Ezcurra (2011) a partir de la idea de "inclusión excluyente", es decir, que aunque hayan podido ingresar aquellos sectores que históricamente se encontraban excluidos del acceso a este nivel de enseñanza, aquella exclusión persiste implícita a lo largo de las carreras, y principalmente en los primeros años. En este sentido la deserción en educación superior afecta principalmente a los alumnos de franjas socioeconómicas desfavorecidas, por lo que para ellos no estaría garantizado el tránsito exitoso por dicho nivel de enseñanza sino que el acceso a la universidad no sería más que una "puerta giratoria".

No obstante, y sin quitar importancia a los desafíos que todavía tienen que afrontar tanto la escuela media como el propio nivel superior, el acceso a la universidad en este último período se consolidó como un derecho universal que el Estado debe garantizar. Estas nuevas representaciones en torno a la universidad fueron posibles, por lo menos, por tres circunstancias: la obligatoriedad de la escuela secundaria, la implementación de políticas públicas tendientes a facilitar el cumplimiento de esa obligación (como la AUH), y por último, el aumento del número de universidades públicas (Rinesi, 2014).

Asimismo, retomando el concepto de democratización externa (Chiroleu, 2012) -el cual hace referencia a la representación que las diversas clases sociales tienen en la universidad-, podemos decir que para que este proceso se dé realmente debe ir más allá del acceso formal a las instituciones, es decir, se deben generar las condiciones de permanencia y egreso para nuevos sectores sociales sin por ello sacrificar la calidad académica.

Por las cuestiones antes señaladas, consideramos importante analizar los diferentes dispositivos que desde las mismas universidades se empezaron a implementar para lograr que el acceso a la universidad se transforme en un derecho real y que no sólo esté garantizado el ingreso, sino también la permanencia y el egreso de todos los estudiantes. En este sentido, el

propósito es hacer una descripción y caracterización de los dispositivos que se encuentran funcionando en la actualidad en las universidades nacionales, sin pretender hacer evaluación alguna, no sólo porque en general son muy recientes sino, principalmente, porque esto se alejaría del objetivo inicial del presente trabajo, que se circunscribe a una aproximación exploratoria.

## Las iniciativas institucionales

### Dispositivos centrados en el ingreso

A pesar de que en la Argentina cualquier persona que haya concluido sus estudios secundarios estaría habilitada para acceder a la universidad, independientemente de su rendimiento académico previo o su situación económica, no todas las que lo desean acceden realmente a la educación superior. Esto justifica la reflexión acerca de la diferencia que existe entre aspirar a un estudio universitario e ingresar en una carrera de ese nivel. Aunque en la actualidad las universidades en general defienden la idea del ingreso irrestricto, existen múltiples mecanismos de admisión o ingreso que requieren del aspirante el cumplimiento de diferentes instancias administrativas y académicas (Sigal, 1995; Duarte, 2009).

En nuestro relevamiento consideramos la instancia del ingreso en sentido amplio, es decir, que no solo corresponden a la misma el cumplimiento formal de requisitos administrativos y académicos, sino también instancias no evaluativas más relacionadas con la ambientación universitaria y la vinculación con la escuela media y la orientación vocacional. En este sentido, es posible afirmar que la gran mayoría de las casas de estudio observadas poseen dispositivos de acceso/ingreso en alguna de las siguientes modalidades: a) examen de ingreso libre o curso con examen final; b) instancias de ambientación universitaria, orientación y reorientación vocacional; c) y aquellas propuestas que articulan objetivos de nivelación con una introducción en la vida universitaria.

De aquellas instituciones clasificadas como macro y grandes, todas poseen al menos un tipo de dispositivo de ingreso clasificable como “curso de ingreso”, y que puede ser eliminatorio o no, presencial y/o virtual. Dos

universidades nacionales cuentan con un único curso de ingreso válido para todas sus carreras, en un caso centralizado en el Rectorado (UNL) y en el otro como ciclo autónomo, que a la vez es considerado el primer año de las carreras (UBA).<sup>4</sup> Las cuatro universidades nacionales restantes presentan una organización descentralizada del ingreso, es decir, que se trata de instancias con características diferentes según facultad (UNR, UNLP, UNC, UNT). Puede ejemplificarse esto con los cursos de nivelación, algunas veces eliminatorios, implementados para el estudio de las Ciencias Exactas y Naturales, Medicina y en menor medida, Ingeniería (UNC, UNLP).

En las restantes treinta y nueve universidades nacionales clasificadas como medianas, pequeñas y micro universidades, se relevaron cuarenta y nueve dispositivos de ingreso en total, que fueron analizados según su denominación y características generales. Cabe aclarar que algunos de los dispositivos pueden incluir más de un tipo de actividad, pero que se tuvieron en cuenta aquellas enunciadas explícitamente en la denominación de los mismos. Además se relevaron tres programas de carácter más abarcativo, centrados en el ingreso, la permanencia y el egreso, y que por esta razón serán tenidos en cuenta tanto en la descripción de los dispositivos de ingreso como en aquellos centrados en lo pedagógico-curricular.

En cuanto a las características que asumen las modalidades de ingreso, pareciera jugar un rol muy importante la cuestión disciplinar —tanto en las universidades macro y grandes como en las medianas, pequeñas y micro— seguida por la trayectoria de la universidad. En este sentido, las modalidades de ingreso centradas en un examen o curso de ingreso eliminatorio son más habituales en las universidades denominadas “tradicionales” y en aquellas creadas durante la primera ola de expansión del sistema (1955-1975) y en las ciencias de la salud, las ciencias exactas y naturales, agronomía o ciencias agropecuarias, en algunas disciplinas artísticas y también en ingeniería. En general, existe la posibilidad de rendir un examen que en caso de ser aprobado por el aspirante, lo exime de asistir al curso de ingreso. Para aquellos aspirantes que reprobaban este examen, se les brinda la posibilidad de asistir a un curso de ingreso -presencial o virtual, intensivo o de duración cuatrimestral- luego del cual pueden volver a rendir el examen de ingreso que será de carácter eliminatorio.

<sup>4</sup> Corresponde aclarar que desde 1997 las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA cuentan con un dispositivo semejante al CBC (Ciclo Básico Común), pero que es considerado el primer año del Ciclo General de sus carreras. Este primer año se cursa en las instalaciones del CBC.

En otras universidades más nuevas, como la Universidad Nacional de las Artes (UNA), los cursos de ingreso son obligatorios para gran parte de la oferta académica porque cumplen con un objetivo nivelatorio y, en muchos casos, eliminatorio, ya que el ingreso a las carreras artísticas muchas veces presupone un elevado dominio técnico-disciplinar. En este caso también pueden tener una extensión mayor de lo habitual, siendo en algunos casos de un año de duración.

Quizás por estar muy vinculados a los saberes disciplinares, este tipo de cursos de ingreso o exámenes de ingreso suelen depender de las secretarías académicas de las distintas facultades o departamentos y en los pocos casos en que dependen de instancias centrales como el rectorado o vicerrectorado, siempre se registra algún grado de participación de las unidades académicas. También cabe destacar que el campo disciplinar que pareciera contar con mayor autonomía en relación con las instancias de ingreso es el de las ciencias de la salud, que en muchos casos cuenta con fechas distintas de convocatoria a inscripción, exámenes o instancias presenciales de preparación para los mismos.

Otro tipo de dispositivo presente en casi todas las universidades son las tutorías para ingresantes, que aparecen en dos modalidades bien diferentes: las tutorías efectuadas por docentes y aquellas a cargo de estudiantes avanzados. Las primeras suelen ser parte de una estrategia más abarcativa y en general, se combinan con cursos de nivelación en las disciplinas de las ciencias exactas y naturales, y en lectura y comprensión de textos académicos. Los cursos que ofrecen estos programas pocas veces son eliminatorios y, en general, el estudiante puede elegir en cuáles inscribirse (UNLP, UNR). Las iniciativas de este tipo se conocen como “Programas o Sistemas de Apoyo (y contención) para el Ingreso” y dependen de las Secretarías de Asuntos Académicos. Las segundas, implementadas desde el área de Bienestar Estudiantil o Universitario, se caracterizan por ser proyectos o programas de tutorías de estudiantes avanzados dirigidos a ingresantes, y tienen como objetivo facilitar el proceso de inserción en la vida universitaria. Estas experiencias suelen extenderse como máximo durante todo el primer año de la carrera.

Asimismo, en prácticamente todas las universidades existe algún dispositivo que podría clasificarse como de ambientación universitaria, aunque no en todas tienen la misma trascendencia ni sistematicidad en su aplicación. Varias casas de estudio ofrecen charlas de orientación vocacional

y jornadas informativas, en otras estas charlas forman parte de una estrategia más amplia de ambientación a la universidad, que cuenta además con tutorías e instancias informativas acerca de becas de ayuda económica, de transporte, residencia y trámites varios, y que por lo general establece encuentros diferentes para quienes residen en la ciudad en la que se halla la unidad académica y quienes vienen de otras localidades. Entre estas instituciones están la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB), la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Estas modalidades son más frecuentes en la región patagónica y, seguramente, tienen que ver con las características geográficas de la zona.

Los dispositivos de ambientación universitaria, en general, dependen de las secretarías de extensión, de departamentos de orientación vocacional o informativa, o de alguna unidad académica específica. Cabe aclarar que es habitual encontrar dispositivos de ingreso muy disímiles en las distintas unidades académicas de una misma universidad, pudiendo combinarse aquellos descritos en el primer grupo con los dispositivos de ambientación.

En las universidades del Conurbano y las universidades más nuevas,<sup>5</sup> los dispositivos de ingreso combinan, en general, instancias de orientación y nivelación con mecanismos evaluativos integradores obligatorios pero no eliminatorios. Estos cursos tienen una duración que puede ser de un mes, un cuatrimestre o un ciclo lectivo completo. En algunos casos la duración está sujeta al rendimiento del estudiante, en otros es igual para todos los ingresantes. Estos dispositivos, que casi en su totalidad dependen de las secretarías académicas, tienen diferentes denominaciones: Curso de Apoyo al Acceso en la Universidad Nacional del Oeste (Merlo, UNO); Curso de Orientación y Preparación Universitaria en la Universidad Nacional de Moreno (UNM); Programa de Ingreso en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV); Curso de Preparación Universitaria en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA); Curso de Ambientación Universitaria en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ); Curso de Aprestamiento Universitario en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS); Curso de Preparación Universitaria en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Curso de Ingreso en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), entre otros.

<sup>5</sup> Nos referimos aquí a aquellas creadas durante la segunda y tercera ola de expansión del sistema, 1988-1995 y 2002 en adelante.

Más allá de que los objetivos de los cursos de ingreso mencionados son similares, existen diferencias importantes en cuanto a contenidos y modalidades de cursada y evaluación. En la UNGS, por ejemplo, el CAU consiste en tres asignaturas semestrales (aunque también se ofrece la posibilidad de examen libre y curso intensivo de verano), que son las mismas para todas las carreras: Taller de Lectoescritura, Matemática y Taller de Ciencias. En este caso la modalidad de evaluación es más tradicional, consistiendo en exámenes o trabajos parciales y finales que se tienen que aprobar con una calificación no inferior a 4.

En la UNM, por el contrario, el curso de ingreso es obligatorio pero no se evalúa en los términos tradicionales, aunque sí de manera conceptual mediante recomendaciones individuales para cada ingresante.

Entre las universidades que no se encuentran en el Conurbano y son más antiguas, se puede destacar el caso de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), que tiene un curso de ingreso obligatorio con características de orientación y nivelación, pero no eliminatorio. Lo mismo sucede en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), específicamente en la Facultad de Trabajo Social. En esos casos, en general, existe una instancia de evaluación con el formato de trabajo o coloquio integrador, que es requisito para el ingreso a la carrera sin ser un mecanismo eliminatorio. El objetivo de esta instancia evaluativa integradora suele ser la obtención de un diagnóstico del nivel académico de los ingresantes. Si tomamos como ejemplo el ingreso a la carrera de Trabajo Social de la UNER, las asignaturas a cursar por el aspirante son: Estudiar en la UNER, Métodos y técnicas de trabajo intelectual, Introducción a las Ciencias Sociales, Introducción al conocimiento de la sociedad argentina y módulos específicos por carrera.

A grandes rasgos puede apreciarse que las universidades más recientes priorizan la combinación de un curso de ingreso nivelatorio con ambientación universitaria. En las universidades más tradicionales, por el contrario, se registran cursos y/o exámenes de ingreso con evaluación de conocimientos académicos exclusivamente. También es preciso mencionar que este es el dispositivo que a nuestro entender está más influenciado por las particularidades de los campos del conocimiento y/o disciplinares.

## Dispositivos centrados en lo económico-social

Como ya fue aclarado, en este trabajo nos centramos en los sistemas de becas propios de cada institución. A pesar de esto, cabe mencionar que en todas las páginas web consultadas se encontraron referencias a los programas de becas de alcance nacional, como el PROGRESAR, las Becas Bicentenario, el PNBU, etc., lo cual demuestra la importancia otorgada a estas políticas por parte de las universidades.

Los sistemas de becas institucionales son implementados por las secretarías de bienestar estudiantil o universitario, o secretarías de extensión, ya sea a nivel centralizado o descentralizado, dependiendo esto, por un lado, del tamaño de la universidad, y por el otro, del tipo de becas. Las becas de fotocopias y comedor suelen depender de las facultades, departamentos o institutos. En el caso de las becas de transporte y de residencia, adquieren especial importancia en las universidades que reciben a estudiantes que no tienen su lugar de residencia habitual en la localidad. Las becas de ayuda económica, residencia, transporte y estímulo suelen gestionarse a nivel centralizado, independientemente del tamaño de la institución.

En algunos casos se suman a estos rubros otros más específicos, como por ejemplo: a) becas para madres solas o becas para guardería (UNR); b) ayudas económicas para la compra de una bicicleta o computadora (UNR); c) becas para ayudantes alumnos o para tutores alumnos (modalidad presencial o virtual) (UNL, UNLP/Ciencias Exactas y Naturales); d) becas para ingresantes (UNR).

Dentro de lo que son las modalidades más tradicionales, encontramos aquellas otorgadas por mérito académico, presentes tanto en las universidades con mayor trayectoria como en algunas de las más nuevas (UBA, UNM, UNLaM, UNO, UNSE, UNRN, UNLaR). Las unidades académicas dedicadas a las ciencias exactas y naturales o a las ingenierías, suelen contar con este tipo de recurso (UBA/ Ingeniería y Ciencias Exactas y Naturales), siendo menos habitual en las unidades académicas dedicadas a las ciencias sociales y humanidades, por ejemplo. En las ciencias exactas y naturales e ingenierías algunos de estos dispositivos son externos, es decir, que se trata de becas otorgadas por fundaciones o empresas vinculadas a estas disciplinas o a sectores productivos e industrias específicas.

La mayoría de las becas de ayuda económica, ya sean externas o internas, son renovables hasta el momento de la graduación siempre y cuando el estudiante presente suficientes méritos académicos, no registre aplazos y se encuentre dentro de la franja etaria establecida en cada caso particular (en general, de 18 a 24 años).

En dos de estas universidades (UNLaR, UNO), además, se pudieron relevar becas direccionadas específicamente al acceso o a los ingresantes. Es importante aclarar que estas becas no sustituyen las más habituales de ayuda económica, sino que vienen a complementarlas, y que, en general, son parte del sistema de becas o los programas de becas de las instituciones educativas. La UNNE, por su parte, cuenta con becas orientadas específicamente a los estudiantes que se encuentran prontos a egresar. Estas becas son denominadas “de finalización de estudios” y entre sus objetivos se encuentra explícitamente el de incentivar el egreso.

Entre los dispositivos novedosos o menos frecuentes, es importante mencionar la existencia de jardines maternos o de becas para padres y/o madres con niños aún no escolarizados, destinadas a que estos estudiantes puedan costear el cuidado de sus hijos. En las universidades más grandes, este recurso está presente en algunas facultades, departamentos o institutos y es más habitual en las universidades del Conurbano (UNAJ, UNQUI, UNGS) así como en algunas de más reciente creación (UNRN). En cuanto a las universidades del conurbano bonaerense, la existencia de jardines maternos no solo para docentes, sino también para estudiantes, puede estar relacionada con las características específicas del grupo poblacional que reciben.

Otro tipo de dispositivo que se relevó es el de las becas de emergencia, pensadas para aquellos estudiantes que sufren alguna contingencia durante el período en el que realizan sus estudios y que precisan de una ayuda económica extraordinaria, que luego deben devolver a la institución (UNM y UNPSJB). La UNPAZ, a su vez, otorga beneficios como la entrega de cuadernos, bolígrafos y una tarjeta de descuentos para aquellos estudiantes que presenten alguna situación de vulnerabilidad social. Podría pensarse que en el caso de las dos universidades ubicadas en el conurbano bonaerense este tipo de recurso resulta de importancia por el contexto socioeconómico en el cual se encuentran inscriptas.

Parece ser que los sistemas de becas constituyen el dispositivo de inclusión más difundido y con mayor trayectoria en el sistema universitario argentino. Sin embargo, se registraron algunas características en relación con los mismos que se corresponden con ciertos lineamientos más novedosos, relacionados específicamente con la inclusión en la universidad de una población estudiantil que históricamente no tenía acceso a la misma. También pueden pensarse de esta manera las becas vinculadas a características del ámbito geográfico en el cual se ubican muchas de las casas de estudio creadas más recientemente, y con esto queremos hacer referencia no solo a las universidades del conurbano bonaerense, sino también a aquellas de provincias que no contaban con instituciones de gestión nacional en este nivel. Ciertos tipos de becas que focalizan en estudiantes vulnerables o en situación de emergencia, con hijos pequeños o provenientes de regiones alejadas, por ejemplo, se complementan en este sentido con las más tradicionales de mérito académico e incentivo a la investigación.

### Dispositivos centrados en lo pedagógico-curricular

Gran parte de los dispositivos centrados en lo pedagógico-curricular consisten íntegramente en tutorías y algunas pocas contemplan instancias de este tipo dentro de una propuesta más variada. Al igual que en los dispositivos centrados en el ingreso, las tutorías suelen estar a cargo de estudiantes avanzados o docentes, se extienden como mínimo durante todo el primer año y llegan, en algunos casos, a cubrir toda la trayectoria formativa de los estudiantes. En las universidades más grandes, la presencia y las características de este tipo de dispositivos parecieran estar influenciadas por cuestiones disciplinares. Teniendo en cuenta este aspecto, son más habituales en las ingenierías (UNL, UNLP, UBA, UNT) pero también se encuentran propuestas semejantes en carreras de las ciencias exactas y naturales (UNLP, UNC, UNT) y en ciencias sociales y humanas (UNLP, UBA, UNT).

A estos programas se le suman una serie de acciones o proyectos más específicos, los más habituales son: los servicios de orientación estudiantil, las tutorías y los talleres sobre técnicas y metodologías de estudio. En prácticamente todas las instituciones educativas se combinan estas tres

acciones, aunque con diferente grado de sistematicidad y duración. Un dato interesante consiste en que el dictado de talleres de metodologías de estudio y de alfabetización y/o escritura académica, por lo general, se concentra en las universidades del Conurbano (UNM, UNAJ, UNPAZ, UNGS, UNLaM, entre otras) y son estas instituciones las precursoras en cuanto al diseño de estrategias inclusivas en el aspecto académico.

Sin embargo, en las universidades más tradicionales se implementaron en los últimos años estrategias novedosas. La UNC, por ejemplo, ofrece tutorías efectuadas por graduados de las carreras de Ciencias Exactas y Naturales que no poseen vinculación alguna con la facultad. Este programa se denomina “Padrinazgo estudiantil”, e intenta acompañar a aquellos estudiantes en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y con mayores dificultades en el rendimiento académico. Para ello, la facultad establece contacto con los colegios de profesionales de las carreras de dicha área y se realiza una selección conjunta de los padrinos, a quienes además se les ofrecen talleres de capacitación específicos. Este acompañamiento se extiende durante todo el trayecto de formación académica del estudiante.

También se relevaron dispositivos que se asemejan más a la idea de un Gabinete Psicopedagógico o Asesorías pedagógicas. En la mayoría de los casos, estos espacios están orientados al abordaje de situaciones particulares y los estudiantes deben acercarse para solicitar el acompañamiento. Este tipo de dispositivos en general están organizados de manera descentralizada (UNL, UNC, UNT). Es habitual que los equipos coordinados por psicopedagogos o psicólogos ofrezcan talleres de orientación y reorientación vocacional (UNR, UBA, UNLP, UNT). En pocas unidades académicas estos espacios también están dirigidos a los docentes y ofrecen asesorías pedagógicas y cursos de capacitación para los mismos (UNLP/Humanidades, UBA/Ingeniería).

Una experiencia innovadora es el Programa para la Mejora de la Enseñanza de la UNSAM, que está dirigido a docentes. Este programa se torna especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en las universidades del Conurbano, gran parte de la población estudiantil corresponde a la primera generación de universitarios y que esto representa un desafío no solo para quienes se encuentran en el rol de alumno sino también para quienes están en el rol docente. El dispositivo centra la atención en este último actor y en

la adquisición de estrategias pedagógicas, cuestión que, creemos, es de suma importancia para reducir el desgranamiento propio de los primeros años.<sup>6</sup>

Con relación a los talleres de escritura académica y metodologías de estudio, se pueden encontrar propuestas muy variadas en las universidades medianas y pequeñas, enmarcadas en diferentes programas. Sin embargo, dos ejemplos muy interesantes corresponden a dos universidades medianas, que no están en el Conurbano ni son de creación reciente: el TRACES (Trayectorias Académicas Estudiantiles) de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y el PIPE (Programa de Ingreso y Permanencia de los Estudiantes) de la UNSL.

El TRACES es una propuesta de trabajo en red entre la Secretaría Académica de la UNCuyo, las facultades, los institutos y las diversas áreas y servicios de dicha universidad, que propone acompañar a los estudiantes desde el ingreso hasta el egreso, y que articula la tarea con las etapas previas y posteriores del sistema: escuela media, inserción laboral y formación permanente. Cada facultad o instituto cuenta con equipos integrados por docentes, graduados y estudiantes que orientan con tutorías, estrategias de aprendizaje y de organización para la vida académica.

El PIPE fue creado con los objetivos de mejorar la formación previa de los estudiantes y las competencias y conocimientos que se requieren para los estudios universitarios. Algunos de los propósitos de este programa son: crear un espacio de reflexión para los estudiantes; brindar la posibilidad de revisar y profundizar conocimientos en diferentes áreas disciplinares básicas; ayudar a superar dificultades acompañando a los estudiantes en un proceso de análisis y reflexión sobre sus propios procesos de aprendizaje; y analizar las prácticas de la enseñanza y de la evaluación en primer año, con el objetivo de mejorar la calidad de la formación de los estudiantes.

Como puede verse, ambos programas están pensados para acompañar al estudiante en toda su trayectoria académica, como así también se proponen facilitar tanto el paso de la escuela media a la universidad y luego al mundo laboral. Restaría analizar más en detalle qué características asumen estas iniciativas en las diferentes facultades o departamentos de cada casa de estudio y cuáles son las particularidades que asumen para cada disciplina, ya que sería lógico presuponer que la

<sup>6</sup> Para mayor detalle ver Tedesco (2014).

orientación en el aspecto académico no necesariamente debería tener las mismas características en todos los casos.

A partir de lo descrito en este apartado, es posible afirmar que en muchas ocasiones existe una notable semejanza entre los dispositivos de ingreso y aquellos centrados en lo pedagógico-curricular: es habitual encontrar instancias de tutorías, orientación o reorientación vocacional y talleres o cursos sobre contenidos específicos en ambos. Esto es algo que podría interpretarse como sumamente positivo, en el sentido de que podría dar cuenta de un seguimiento y acompañamiento del estudiante en el largo plazo, y por ende más centrado en la idea de trayectoria educativa. Sin embargo, una afirmación de este tipo precisaría de estudios de caso más profundos, que pudieran dar cuenta de la posible articulación o desconexión entre los dispositivos en los diferentes momentos del trayecto formativo del estudiante universitario.

### Dispositivos centrados en poblaciones específicas

En cuanto a los dispositivos centrados en poblaciones específicas, prácticamente en el 100% de las universidades públicas grandes, medianas y pequeñas existen comisiones de discapacidad o de accesibilidad que se ocupan tanto del otorgamiento de ayudas económicas como de la evaluación y mejora de la accesibilidad al medio físico. A pesar de esto, es sabido que en muchas unidades académicas el acceso de personas con movilidad reducida no es algo que realmente esté garantizado.

Estos programas y comisiones reciben diferentes denominaciones: Programa Permanente de Discapacidad, Inclusión de personas con discapacidad, Programa de Discapacidad e Inclusión Social (PRODIS), Discapacidad: Comisión de accesibilidad, Programa de discapacidad y equiparación de oportunidades, Programa de Acompañamiento de Estudiantes en Situación de Discapacidad, Comisión Universitaria de Accesibilidad al Medio Físico y Social, Programa Universitario para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, entre otras. En este sentido, cabe recordar que forman parte de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, en la Ley n.º 25.573 de Educación Superior, así como tratados y convenciones internacionales respecto de educación y derechos humanos adoptados por la

legislación nacional vigente. De esta manera el objetivo, en todos los casos, es favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de los/las estudiantes con discapacidad y brindar el asesoramiento y el bienestar necesario para que eso sea posible. A su vez, muchas de estas comisiones participan en la Comisión Interuniversitaria de Discapacidad y Derechos Humanos (la cual se reúne tres veces al año en distintos puntos del país), lo cual hace posible el intercambio de conocimientos y experiencias entre las diferentes universidades.

Dentro de este grupo de dispositivos también consideramos a aquellos dirigidos a los pueblos originarios. En general se trata de becas de ayuda económica, como en el caso de la UNR, el Programa Pueblos Indígenas (PPI) de la UNNE, y el Programa de Inclusión de Jóvenes de Pueblos Originarios y Escuelas Rurales de la UNCuyo. Estas iniciativas son mucho menos frecuentes que las becas por discapacidad o las comisiones de accesibilidad, pero todas son motivadas por políticas educativas provenientes del nivel central, más precisamente del Ministerio de Educación de la Nación y de los ministerios de educación provinciales.

El PPI tiene por objetivo que los aborígenes de las etnias Wichí, Qom y Moqoit logren ingresar, permanecer y egresar de cualquiera de las carreras de grado de la UNNE. Entre las líneas de base del Programa puede destacarse: el diseño del profesorado de pedagogía para docentes indígenas de escuelas de nivel inicial, primario y secundario de la provincia del Chaco; la actualización y capacitación sobre pueblos indígenas para docentes, investigadores y estudiantes de la UNNE; y el diseño y ejecución de Proyectos de Extensión en función de las demandas de las comunidades indígenas de la región.

El Programa de Inclusión de Jóvenes de Pueblos Originarios y Escuelas Rurales se propone facilitar la inserción en la vida universitaria con procesos de ambientación a los espacios de enseñanza-aprendizaje, investigación y extensión, participación política e intercambios culturales. Se trata de abrir espacios de intercambio, de diálogo y de trabajo entre estudiantes, autoridades y rectores de diferentes universidades con el fin de discutir problemáticas y particularidades de estos pueblos.

Mientras que los programas centrados en la temática de la discapacidad y accesibilidad están presentes en todas las casas de estudio –más allá de su tamaño, antigüedad y localización– los programas dirigidos

a los pueblos originarios fueron relevados en aquellas universidades que cuentan con una mayor cantidad de estudiantes indígenas o descendientes de pueblos originarios y que geográficamente están más cercanas a estas comunidades.

## Consideraciones finales

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, puede verse que son más frecuentes los dispositivos centrados en el momento del acceso –los primeros meses de cursada, excepcionalmente todo el primer año– y menos habituales las acciones que se extienden a lo largo de toda la trayectoria educativa de los estudiantes, a pesar de que las instituciones identifican la retención y el egreso como cuestiones que merecen ser abordadas a partir de programas y proyectos de acompañamiento.

Si se analiza este tema desde una mirada más institucional, es comprensible que el esfuerzo de las casas de estudio esté puesto –en una primera instancia– en el recibimiento de los ingresantes, especialmente si se considera el contexto de expansión del sistema universitario y de su matrícula, la creación de universidades nacionales en contextos locales y regionales de mayor vulnerabilidad social y las características de la población que accede por primera vez a este nivel educativo. Quizás sean la excepción los dispositivos centrados en poblaciones específicas, cuya implementación es concebida desde el inicio por un periodo más extenso.

En aquellas instituciones que proponen explícitamente acciones de largo plazo con la intención de realizar un seguimiento del estudiante, aún es un interrogante si esto realmente contribuye a reducir el desgranamiento en este nivel educativo y fortalece el egreso. Esto se debe, en gran parte, a que varias de las instituciones que presentan en sus páginas web los diseños de estos programas y proyectos aún no cuentan con resultados concretos de los mismos. En las universidades más nuevas esto puede deberse a que todavía no han tenido cantidades importantes de egresados. En otros casos, no hay información pública disponible o no se realizaron o sistematizaron evaluaciones.

Como una de las excepciones a esto, puede mencionarse a la UNCuyo, que publica en la web informes evaluativos de varios de los programas que se llevan adelante en sus unidades académicas. Para este caso, sería interesante analizar las características particulares que estas estrategias adquieren, y el grado de implementación y profundización en sus diferentes departamentos. Sin embargo, este tipo de estudios en profundidad exceden los objetivos de este trabajo y podrían ser abordados en una etapa posterior.

En síntesis, en la gran mayoría de las casas de estudio se pudieron relevar dispositivos de acceso/ingreso en alguna de las tres modalidades descritas: a) el examen de ingreso libre o curso con examen final; b) las instancias de ambientación universitaria, orientación y reorientación vocacional; c) aquellas propuestas que articulan objetivos de nivelación con una introducción en la vida universitaria. A grandes rasgos, puede apreciarse que las universidades más recientes priorizan la combinación de un curso de ingreso nivelatorio con la ambientación universitaria. En las universidades más tradicionales, por el contrario, se registra una mayor presencia de cursos y/o exámenes de ingreso con evaluación de conocimientos académicos exclusivamente. También es preciso mencionar que este es el dispositivo que a nuestro entender está más influenciado por las particularidades de los campos del conocimiento y/o disciplinares.

Por otra parte, resulta llamativa la preponderancia en términos cuantitativos de los sistemas de becas frente a los otros dispositivos de acceso y permanencia. Sin embargo, para poder dar cuenta del alcance real de las acciones institucionales orientadas a lo económico-social, resulta imprescindible consultar las estadísticas universitarias con el fin de poder contrastar este número con la población estudiantil que en la práctica accede a los diferentes tipos de becas. Asimismo, resultaría interesante revisar las condiciones que las instituciones educativas establecen para la población estudiantil que pretende acceder a una ayuda económica. Sin haber hecho un análisis exhaustivo de esta información, que en general es pública, podemos aventurarnos a decir que las condiciones de acceso suelen ser muy similares y en muchos casos presentan restricciones en cuanto a la edad del postulante, la nacionalidad y el rendimiento académico. En este sentido, no pareciera haberse dado una reformulación en los sistemas de becas más tradicionales, aunque sí se amplió la cobertura al incorporar nuevos tipos de becas.

En relación con los dispositivos centrados en lo pedagógico-curricular, puede afirmarse que son los menos frecuentes, pero asimismo los más novedosos. Estas estrategias institucionales suelen estar más presentes en las universidades medianas y pequeñas –y, en general, en las más nuevas–, donde su implementación tiene lugar de manera centralizada en la secretaría académica del rectorado. En las casas de estudio más grandes y tradicionales, estos dispositivos también son de reciente implementación, pero en prácticamente todos los casos se llevan adelante de manera descentralizada, es decir, por facultades o departamentos. Es imprescindible destacar en este punto la importancia que las instituciones otorgan al dictado de talleres de estrategias y metodologías de estudio y escritura académica, y en torno a este aspecto sería de gran riqueza organizar instancias de intercambio y sistematización de experiencias, ya que se trata de estrategias novedosas que también deberían contemplar la formación pedagógica de los docentes.

Un dato interesante consiste en que el dictado de talleres de metodologías de estudio y de alfabetización y/o escritura académica, por lo general, se concentra en las universidades pequeñas del Conurbano y en las pertenecientes a la segunda y tercera ola de expansión. Creemos que la decisión política a nivel nacional, provincial y municipal de acercar la universidad a la población y el objetivo de la inclusión educativa pueden explicar el rol precursor de estas universidades con relación a los mecanismos de apoyo académicos y la presencia de profesionales dedicados a esta cuestión.

Por último, la proliferación de lo que aquí denominamos dispositivos de acceso y permanencia es de suma importancia en términos de democratización de la universidad, y si bien no es el único aspecto del cual depende la ampliación real del acceso y la posibilidad del egreso para nuevos sectores poblacionales, reafirma la centralidad que las universidades y sus actores otorgan en la actualidad a esta cuestión, da cuenta de la definición de una nueva problemática en el campo educativo y constituye una necesaria reformulación de algunos de los postulados tradicionales de la educación superior.

## Referencias

- Chiroleu, Adriana (2014). “Democratización universitaria y desigualdad social en América Latina”. *Política Universitaria* (1).
- Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012). *Política universitaria: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento- IEC.
- Duarte, Betina (2009). “De aspirantes a alumnos. Una clasificación de los sistemas universitarios de admisión y su aplicación a las universidades nacionales de la Argentina”. En Gvirtz, Silvina y Camou, Antonio (2009). *La universidad argentina en discusión: sistemas de ingreso, financiamiento y evaluación de la calidad*. Buenos Aires: Granica.
- Ezcurra, Ana María (2012). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento- IEC.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.
- Rinesi, Eduardo (2014). “La universidad como derecho”. *Política Universitaria* (1).
- Tedesco, Juan Carlos (2014). “Una Hipótesis de trabajo. Mejorar la enseñanza para democratizar la universidad”. *Política Unioersitaria* (1).

## Capítulo 13

# TRACES, Programa de acompañamiento a las trayectorias estudiantiles en la UNCuyo 2012-2014

Una experiencia para ampliar el  
derecho a la educación superior

---

*Claudia H. Papparini // Ex Secretaria Académica de la UNCuyo (2011-2014)*

La Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) impulsó desde 2004 el Proyecto de Detección, Atención y Seguimiento de Alumnos en su Rendimiento Académico (DAYSARA I) en todas las Unidades Académicas (UUA) con la colaboración de algunas áreas de la Secretaría de Bienestar Universitario. Consistía en el trabajo en red para la detección, atención y seguimiento de alumnos en riesgo académico (alumnos con rendimiento mínimo o negativo) en los primeros años de sus carreras. En 2009 se desarrolló DAYSARA II destinado a los alumnos ingresantes a las diversas carreras de

la UNCuyo, con el objetivo de profundizar el trabajo preventivo a través del desarrollo de competencias transversales: autonomía en el aprendizaje y destrezas cognitivas generales, mediante un sistema de tutorías pedagógicas y disciplinares, que acompañan a los estudiantes de primer año en el desarrollo de las competencias específicas propias de su carrera. En 2010, el proyecto general cambió su denominación a Detección, Apoyo y Seguimiento de Alumnos en su Rendimiento Académico.

El objetivo fue profundizar, sostener, ampliar y articular las acciones de DAYSARA I y II destinadas a la efectiva inclusión en la Universidad de grupos con dificultades de desempeño, que apunten al desarrollo de las competencias intelectuales y sociales (transversales, básicas y específicas) requeridas en el nivel superior de enseñanza, mediante el abordaje de la problemática del rendimiento académico en riesgo, tanto desde los aspectos preventivos como de acompañamiento, apoyo y seguimiento de quienes ya han incurrido en el mismo.

Más allá de las diferencias en las modalidades de puesta en práctica y en los resultados alcanzados por cada UUAA, el Proyecto permitió la unificación de objetivos y acciones comunes frente a la problemática del rendimiento académico a nivel de toda la Universidad. Los docentes de los Servicios de Apoyo Pedagógico y Orientación al Estudiantes (SAPOES) y los tutores (alumnos avanzados y profesores) se abocaron fundamentalmente al diagnóstico de las principales causales del riesgo académico. Asimismo planificaron, desarrollaron y evaluaron diversas estrategias y acciones de apoyo y contención para colaborar en la superación de las razones que dificultan la continuidad en los estudios superiores de los alumnos de los dos primeros años de las diversas carreras.

En forma complementaria, se desarrollaron diversas acciones tendientes a articular con el nivel secundario, ampliar las posibilidades de ingreso e inserción a la vida universitaria, la superación de factores de riesgo académico y social y mejorar la situación de egreso (Articulación con la Escuela Media, Igualdad de Oportunidades en el Ingreso a la Universidad, Mejora del Egreso, Becas Estímulo, Seguimiento de Graduados, etc.). En el marco de estos programas, las tutorías fueron ganando un espacio significativo en la vida académica de nuestra Universidad.

La estabilidad estadística en los datos referidos a ingreso, permanencia y egreso entre 2004 y 2011 contrasta con la fuerte inversión realizada por la UNCuyo, tendiente a ampliar la inclusión en el mencionado período. Por ejemplo, en 2004 se registraron 16.118 aspirantes y 7.266 ingresantes a las diversas carreras de la UNCuyo; en 2011, para las categorías respectivas fueron 15.989 y 6.688 los estudiantes que lograron aprobar las diversas instancias de admisión. En ese período, el presupuesto del Rectorado destinado a financiar el ingreso a las diversas carreras se incrementó en un 239%. Esta situación, entre otras, nos permitió desde la Secretaría Académica de la UNCuyo impulsar la problematización colectiva (conjuntamente, los responsables de los diversos Programas y las distintas Unidades Académicas) sobre las prácticas institucionales como condicionantes del rendimiento académico de los estudiantes. Prácticas institucionales sobre las que podemos actuar para transformar y por las que finalmente, como agentes del Estado, somos responsables.

Así, se toma la decisión política de desarrollar un programa de acompañamiento para todos los estudiantes y no sólo destinado a aquellos que están en riesgo académico porque tienen rendimiento negativo o mínimo. El propósito es superar la mirada institucional de los sujetos tomados como objeto por programas específicos, es dejar de buscar los atributos de los estudiantes como factores del riesgo o el fracaso académico, y centrar la mirada en los obstáculos institucionales que traban, dificultan o impiden el desarrollo de las diversas trayectorias estudiantiles. Trayectoria como posibilidad de reconocer la diversidad y no estigmatizar la diferencia y así transformarla en desigualdad.

Para Bourdieu (1997:82) la noción de trayectoria supone una “serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones”, por esto aclara:

...tratar de comprender una vida como una serie única y suficiente en sí de acontecimientos sucesivos sin más vínculos que la asociación a un sujeto cuya constancia no es duda más que la que la de un nombre propio, es más o menos igual de absurdo que tratar de dar razón de un trayecto en el metro sin tener en

cuenta la estructura de la red, es decir, la matriz de las relaciones objetivas entre las diferentes estaciones.

De este modo, la noción de trayectorias académicas refiere a la posibilidad de reconocer la diversidad de recorridos que pueden realizar los estudiantes en la universidad, como proceso en permanente construcción y reconstrucción, como itinerario continuo o discontinuo (no lineal), situado y contextualizado, y por lo tanto, susceptible de múltiples transformaciones. Los estudiantes son considerados como protagonistas en la construcción y redefinición de sus trayectorias académicas en el marco de las diversas instituciones formativas. La noción de trayectoria recupera la figura del sujeto, sus decisiones y acciones en el marco de un campo social más amplio de relaciones y condiciones a nivel institucional.

El análisis de las trayectorias desde la perspectiva institucional supone interrogarnos e interpelar de qué forma ese entramado, en continuo movimiento, opera como obstáculo o como condición de posibilidad de un proceso de formación. Insistimos en la necesidad de focalizar en lo institucional, ya que sin modificar ciertas condiciones de la estructura, la organización y el clima institucional, y por sobre todo, ciertas prácticas pedagógicas, es poco probable acompañar a los estudiantes en su trayectoria académica.

De este modo, nuestra responsabilidad, como agentes del Estado<sup>1</sup> y por lo tanto, corresponsables en la garantía del derecho a la educación superior, se centra en interrogar, interpelar, poner en tensión los hilos que condicionan las experiencias formativas de los estudiantes y poner en juego dispositivos institucionales que generen las articulaciones necesarias para favorecer las diversas trayectorias académicas al interior de las distintas UUAAs. Así, TRACES constituye un dispositivo institucional que se sustenta en los principios de pluralidad de trayectorias, la diversidad de sujetos y el carácter institucional que deben asumir las acciones preventivas del fracaso académico.

La Secretaría Académica de la Universidad Nacional de Cuyo, desde 2012, impulsa un programa de Acompañamiento a las Trayectorias

<sup>1</sup> De acuerdo a la Ley de Educación Nacional, el Estado tiene la responsabilidad ineludible de garantizar el derecho a la educación. La expresión "Agentes del Estado" refiere, siguiendo a Abad y Cantarelli (2010), a los actores que ocupan algún espacio y están implicados en el diseño, desarrollo y evaluación de una política pública.

Académicas Estudiantiles (TRACES, UNCuyo Ord. CS 23/2012)<sup>2</sup> como eje transversal que vertebra las políticas de inclusión educativa e igualdad de oportunidades. El propósito es que la Universidad en su conjunto aborde las problemáticas específicas de las trayectorias estudiantiles en sus diversos tramos (ingreso, primeros años, años intermedios y egreso), desde marcos de acción generales y específicos, a fin de garantizar el derecho a la educación superior.

Desde esta perspectiva, surgen los objetivos generales del Programa TRACES:<sup>3</sup>

Garantizar el derecho a la educación en la UNCuyo a partir de la comprensión de las trayectorias académicas de sus estudiantes, como procesos situados y contextualizados, históricamente construidos, múltiples y no lineales y pasibles de ser repensados y modificados, que se organizan en una continuidad articulada y no como momentos aislados unos de otros.

Desarrollar una propuesta de trabajo en red de acompañamiento a las Trayectorias Académicas Estudiantiles, que propicie un marco de acciones conjuntas en nuestra Universidad y que contemple a la par, y de manera flexible, las diferencias institucionales propias de cada Facultad y/o Instituto de acuerdo con sus necesidades, demandas y experiencias previas construidas, tendientes a la mejora del desempeño académico de los estudiantes.

El programa constituye una línea de política académica impulsada por el Rectorado de la UNCuyo destinada a garantizar el derecho a la educación superior. A través de la formulación de Proyectos TRACES, cada una de las quince UUAAs que conforman la Universidad, de manera flexible y contextualizada, piensan y re piensan conjuntamente, problematizan sus prácticas institucionales y proponen líneas de acción para ir al encuentro de las buenas prácticas que amplían las posibilidades para que las trayectorias

<sup>2</sup> Referencia: <http://www.uncu.edu.ar/proyecto-traces>. El equipo TRACES fue coordinado por María Inés Fares e integrado por María Zulma Lanz, Andrea Leonforte y Bettina Martino, con el apoyo de Raúl Sosa, Carolina Ríos y Alejandrina Alba.

<sup>3</sup> UNCuyo, Ordenanza Consejo Superior 23/2012.

académicas de sus estudiantes sean fluidas, significativas y relevantes. Asimismo, constituye una posibilidad de superar la permanente comparación entre la “trayectoria ideal” y “trayectoria real”, intentando no abrir juicios de valor acerca de si son acordes o no, o si están vigentes o no. La tarea se centra en comprender cómo esa trayectoria pensada para todos se desarrolla, toma cuerpo y se concreta en las distintas UUAA y carreras.

La implementación de estos proyectos en cada UUAA contaba con financiamiento otorgado por el Rectorado en función de la complejidad (carreras, sedes, etc.) y las condiciones institucionales para abordar la problemática. Además, se preveía financiamiento para la realización de actividades comunes de formación y capacitación consensuadas con las distintas facultades. La dinámica de funcionamiento contemplaba también la realización de jornadas periódicas destinadas a compartir las experiencias institucionales de cada uno de los equipos en lo referente a la planificación, el desarrollo y la evaluación de los proyectos específicos y a la institucionalización de procesos y saberes sobre los dispositivos de intervención académica más pertinentes a las diversas trayectorias.

El diseño del programa establecía que los secretarios académicos de las diversas UUAA debían asumir la dirección del proyecto para favorecer el impacto institucional y evitar que quedara circunscripto al circuito que tradicionalmente atiende la problemática estudiantil (SAPOES, gabinetes, servicios de orientación, etc.). Se trata de “abrir” el trabajo pedagógico de orientación a la totalidad de la institución, fundamentalmente a través de la integración del personal de apoyo académico como actores claves en la gestión de las trayectorias académicas. La necesidad de profundizar en lo institucional, de acuerdo a Philippe Meirieu, “pedagogizado la organización” supone volver la mirada a la vez comprensiva y transformadora hacia adentro de la propia institución, “hemos hecho demasiado afuera cuando quizás deberíamos haber hecho más adentro. No hemos entendido del todo que no podríamos trabajar por los alumnos más que con los profesores...” (2006:53).

La dirección del responsable académico favorecía también la incorporación de los docentes, estudiantes, graduados, directores de carrera, tutores y personal de apoyo académico en la problematización de la información institucional respecto del rendimiento académico del los estudiantes. En suma, el propósito es que la institución en su conjunto y a

modo de trabajo en red, pueda mirar y repensar las trayectorias académicas de los estudiantes, elaborar propuestas de acción para atender las problemáticas detectadas, y evaluar anualmente su implementación a través de indicadores de rendimiento académico definidos por el citado proyecto.

El proyecto también propone recobrar la función tutorial como una tarea propia de la acción de enseñar. La incorporación de tutores ha sido una de las formas privilegiadas para atender la problemática del rendimiento académico. A partir del reconocimiento de la tarea desarrollada por los tutores no podemos dejar de reflexionar que, en general, las instituciones han delegado en un sector inestable y de débil inserción en la organización académica la responsabilidad de atender los problemas de rendimiento académico de sus estudiantes. En efecto, las tutorías no pertenecen a la estructura académica de la universidad, el financiamiento de su tarea se torna precario por el origen de los fondos (programas temporarios) y no están incorporados a los equipos docentes de las distintas cátedras. Obedecen más bien a la lógica de agregación para intentar superar situaciones problemáticas.

En síntesis, TRACES constituye una política académica institucional impulsada desde el Rectorado, que pretende abordar la diversidad de trayectorias académicas de los estudiantes como un continuum a partir de la especificidad de la cultura de las UUAA para visibilizar y abordar institucionalmente los obstáculos, desajustes, y contradicciones que inciden en el acceso, permanencia y egreso.

Para la formulación de los distintos proyectos institucionales se recomienda trabajar sobre los aspectos que atraviesan institucionalmente en cada Unidad Académica (UA) los diversos itinerarios de formación:

**a-Aspectos académicos, administrativos y normativos:** Sistemas de información, de investigación y de seguimiento estadístico; revisión de la normativa, de los planes de estudio, de los sistemas de correlatividades y exigencias de promoción, pases y equivalencias, movilidad u otros aspectos institucionales, administrativos generales y particulares de cada UA. Nuevos perfiles y roles docentes, incorporación de los escenarios virtuales a los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

**b- Aspectos pedagógicos y formativos:** Desarrollo profesional docente y del personal de apoyo académico, uso de las NTICS como herramientas pedagógicas; acciones tutoriales.

**c- Aspectos relacionales y de trabajo en red:** Trabajo en red y la articulación al interior de la UA, con las demás áreas y servicios de la Secretaría Académica de Rectorado; la articulación con el sistema educativo provincial; la participación y capacitación de estudiantes/ graduados como agentes de formación a través de agrupaciones estudiantiles, centros de egresados, colegios profesionales, etc.

Asimismo, se definieron una serie de indicadores de permanencia y rendimiento académico para evaluar los procesos y resultados logrados con cada uno de los proyectos. La obtención y análisis anual de la información sobre ingreso, permanencia, rendimiento académico y egreso de cada UA se constituye en una instancia indispensable para la toma de decisiones y la planificación de los nuevos proyectos anuales. A la información relevada por cada institución, se agregan los informes preparados por la coordinación del proyecto con datos aportados por la Dirección de Estadísticas, el Servicio de Apoyo al Estudiante y Orientación Vocacional, y el propio Proyecto para que cada UA pueda trabajar sobre ellos y replantear su proyecto institucional para el nuevo período, de forma más ajustada a su realidad particular. Además de esta información aportada por la Secretaría, las UUAA debían relevar internamente los siguientes ítems:

**1- Índice de permanencia en la universidad:** Retención de segundo y tercer año.

**2- Índices de Rendimiento Académico:** Previa definición para cada carrera de las exigencias de promoción a través de la visualización del número de materias que debe cursar un estudiante por año, la cantidad de asignaturas que debe aprobar para promover al año siguiente, y los problemas inherentes detectados en las distintas cohortes. Los indicadores de Rendimiento académico de primer y segundo año requeridos son: RAN: (Rendimiento Académico Negativo): cantidad de alumnos con 0 - 1 materia aprobada en el ciclo lectivo; RAM: (Rendimiento Académico Mínimo): cantidad

de alumnos con 2 materias aprobadas en el ciclo lectivo; RAP: (Rendimiento Académico Promocional): cantidad de alumnos que hayan aprobado durante el ciclo lectivo el número y especificidad de materias mínimas y necesarias para promocionar al año siguiente; y Superar el RAP: cantidad de alumnos que aprueban más materias de las exigidas para promocionar en el ciclo lectivo.

**3- Conformación de la matrícula en 1º año:** Se analizan aquí la cantidad de alumnos que cursan las materias de 1º año, así como la cantidad de alumnos que recursan dicha obligación curricular, ya sea por primera vez, segunda vez o más veces. Para aquellas UUAA que dispongan de datos de cohortes anteriores se les recomienda confeccionar un cuadro comparativo de cursado y recursado por cohorte.

**4- Coeficiente de Progresión:** Se toma en la etapa media de la carrera y consiste en comparar las obligaciones curriculares (asignaturas) aprobadas por cada estudiante en un tiempo determinado con el total de asignaturas de su plan de estudios. Se trata de una estimación preventiva de la demora.

La finalidad de estos indicadores es garantizar que las distintas UUAA puedan, sobre la base del análisis de sus propios datos y de la información sobre el ingreso, la permanencia y el egreso en las distintas carreras, detectar las áreas problemáticas que afectan el rendimiento académico de los estudiantes, planificar y evaluar anualmente la pertinencia de las acciones previstas en sus proyectos institucionales.

Si bien la propuesta está focalizada en el acompañamiento académico de los alumnos, y utilizaremos por ello, indicadores de impacto “clásicos”, creemos que, por un lado, sólo relevar aspectos cuantitativos de mejora en los índices de ingreso, retención, rendimiento académico, graduación, etc., es fundamental pero no suficiente. Por ello una meta del proyecto TRACES es justamente construir indicadores complejos y categorías de análisis institucional, que nos permitan evaluar el impacto de los procesos realizados, así como de sus resultados, tanto en el interior de cada UUAA como en el conjunto de la UNCuyo.

A partir las instancias de autoevaluación y evaluación externa de la Universidad, de la experiencia de tres años en el desarrollo de los proyectos TRACES, y a través del continuo análisis de las estadísticas universitarias, la evaluación permanente de las condiciones de admisibilidad de las distintas carreras y, fundamentalmente, del diálogo con diversos actores universitarios, surge la posibilidad de generar líneas programáticas que intentan superar las problemáticas institucionales generales para garantizar el derecho a la educación superior. En este sentido, a partir de la consideración de diversidad de sujetos y contextos, proponemos a través de distintos dispositivos (Programas Específicos y Contratos Programa con la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) atender a factores que inciden en la ampliación del derecho a la educación superior:

1. **Formación Básica en el territorio.** Ciclos Generales de Conocimientos Básicos (CGCB) para carreras científicas y tecnológicas, Ciencias Sociales, Humanas y el Área Artística.
2. **Nueva Oferta Académica a desarrollarse** fundamentalmente en el territorio con sedes universitarias en distintas zonas de la provincia de Mendoza.
  - a. Dos (2) nuevas carreras de ingeniería
  - b. Cinco (5) carreras de licenciatura y
  - c. Cinco (5) tecnicaturas
3. **Módulos transversales de formación general:** Módulos comunes de inglés, prácticas sociales educativas, prácticas físicas, deportivas y recreativas, problemática sociocultural y artística.
4. **Materiales para favorecer el ingreso a los estudios superiores,** trabajo conjunto entre la Universidad y la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza (Dirección de Educación Superior y Dirección de Educación Secundaria).
5. **Instituto Tecnológico Universitario,** creación en el ámbito de la Universidad.
6. **Fortalecimiento de equipos docentes** de primer año de la totalidad de unidades académicas de la UNCuyo.
7. **Fortalecimiento de carreras existentes** y que responden a las necesidades de desarrollo local y regional.
8. **Acompañamiento de trayectorias académicas estudiantiles:** Fortalecimiento de acciones tendientes a ampliar las posibilidades de

estudiar, especialmente destinado a las personas con discapacidad (accesibilidad) y que se encuentran en contexto de encierro.

9. **Volver a la Universidad:** Programa que promueve la terminalidad de los estudios universitarios, la reinserción en la formación técnico profesional y/o certificación de trayectos formativos.

La universidad nacional como lugar de lo público, de construcción de lo común, supone considerar la singularidad, la especificidad, las condiciones de lo contextual. En esta línea, TRACES, como dispositivo destinado a acompañar las trayectorias académicas de los estudiantes, constituye un intento ético político de señalar, poner en tensión, tomar posición, reflexionar, pensar y repensar, tomar decisiones, direccionar y redireccionar con “otros” las prácticas pedagógicas institucionales para ampliar las condiciones de posibilidad que efectivicen el derecho a la educación superior en la UNCuyo.

## Referencias

- Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana (2010). *Habitar el Estado*. Buenos Aires: Hydra.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Meireu, Phillippe (2006). *Carta a un joven profesor. Por qué enseñar hoy*. Barcelona: Editorial GRAÓ.
- Universidad Nacional de Cuyo (2012). Ordenanza 23/12. Aprobación Proyecto TRACES.

## Capítulo 14

# La inclusión desde una perspectiva institucional en la Universidad Nacional de Tucumán

---

*Atilio Osvaldo Santillán // Secretario de Proyectos Nacionales de Inclusión y Desarrollo - Universidad Nacional de Tucumán (UNT)*

### Introducción

Al hablar del concepto de inclusión, se hace ineludible reconocer y analizar el proceso de masificación de la educación superior a escala global. En este sentido, la Conferencia Mundial de Educación celebrada en París en el año 2009, aportó una serie de datos significativos sobre el tema:

a. A nivel mundial, se pasó de 28,6 millones de estudiantes universitarios en 1970 a 100,8 millones en el año 2000 y a 152,5 millones en 2007. Es decir, la matrícula creció más de cinco veces.

b. La región más notable en este fenómeno fue Asia Oriental, que incrementó sus 3,9 millones de alumnos en 1979 a 46,7 millones en 2007, con lo cual su matrícula creció doce veces.

c. La región a escala global de menor crecimiento en términos de matrícula de educación superior es África Subsahariana, donde la Tasa de Matrícula Bruta creció del 4% en el año 2000, a 5,6% en 2007.

Las cifras en términos absolutos son bastante ilustrativas, pero el concepto de Matrícula Bruta resulta más apropiado para el análisis de caso ya que, según la UNESCO, implica a las personas de hasta cinco años por encima de la edad teórica de ingreso a los estudios superiores en el marco de la población en general.

La evolución del crecimiento de la Matrícula Bruta a escala global es la siguiente: 9% en 1970, 13% en 1990, 19% en 2000 y 26% en 2007. De este crecimiento es destacable que entre 1970 y 2007 el número de alumnos en valores absolutos creció diez veces, pues se pasó de 1,7 a 17,8 millones de estudiantes.

En el caso de América Latina y el Caribe, la Matrícula Bruta creció del 6% en 1970, al 17% en 1980 y al 34% en 1990. Según el análisis de Ana María Ezcurra (2013:14) en el mencionado documento de UNESCO, América Latina pone de manifiesto un crecimiento promedio de 6,8% entre 2000 y 2007. De lo dicho se deduce que si tomamos la tasa de 1990, actualmente estaríamos en América Latina y el Caribe en el orden del 47% de Tasa Bruta de Matrícula, aproximadamente.

Una de las conclusiones del estudio citado sostiene que, con la masificación de la educación superior, se está modificando la composición tradicional del alumnado en la medida en que se abrió la matrícula a sectores antes excluidos de la vida universitaria, cosa que disparó un proceso efectivo de inclusión.

Según las fuentes analizadas por Ezcurra este fenómeno resulta un tanto paradójico, ya que a escala global acarrea un 54% de deserción en los primeros años en EE.UU, un 47% en Nueva Zelanda y un 42% en México. En esta paradoja llama la atención que de los ingresantes de bajos recursos y los

de primera generación solo un 13% logra graduarse, en contraste con el 57% de estudiantes hijos de padres con estudios universitarios.

América Latina no escapa a esta regla. El incremento del ingreso antes ilustrado se opaca con el análisis de la variable de la graduación. Termina sus estudios universitarios solo el 3,1% de los estudiantes con padres sin educación primaria y solo un 5,9% de los alumnos cuyos padres no tuvieron estudios secundarios, lo que reafirma la tendencia global respecto de los hijos de padres con estudios universitarios, cuya tasa de egreso alcanza el 71%.

El crecimiento económico de los últimos años en Argentina nos posiciona ante el desafío de administrar este crecimiento del ingreso bajo metas de igualdad, ya que hizo posible que el presupuesto de educación se incrementara de 1.800 millones en 2003 a 13.000 millones en 2011 (Sileoni, 2011). Con estas mejoras, se inició un proceso que puso en manos de los actores del sistema educativo las herramientas para afrontar el desafío de la inclusión efectiva como factor central de la construcción de la identidad nacional y la unidad cultural, tal como avizoró en su discurso del 25 de mayo de 2003 el por entonces presidente Néstor Kirchner.

El mismo fenómeno económico, al elevar las expectativas de calidad de vida de la gente, puso en marcha el aumento de la demanda de estudios universitarios, empujado (entre otros factores) por la decisión política de hacer obligatoria la educación media en Argentina, dando lugar a un gran número de estudiantes universitarios de primera generación (Rinesi, 2012).

Este no es un acontecimiento aislado, sino un lugar común para muchos países de América Latina que vieron crecer la demanda de educación superior por parte de segmentos no tradicionales en la composición de sus ingresantes. Tal es así que en Chile, a pesar de tratarse de una universidad paga, se puso atención en el monitoreo de indicadores socioeconómicos a los efectos de formar distintos grupos entre los cuales había que minimizar sus diferencias de formación preuniversitaria. En la Universidad de Valle de Colombia se puso el acento en mejorar el capital académico de los otrora excluidos de la vida universitaria mediante la implementación de talleres de nivelación. Ocurre que la matrícula se incrementaba en más de un 40%, pero el desgranamiento se daba casi en la misma medida.

Ante este panorama, la UNESCO, en su Conferencia Regional de Educación Superior de 2008, llegó a admitir la necesidad de “dar satisfacción al aumento de exigencias sociales por Educación Superior” (UNESCO, 2008: 8). El mismo organismo, en la Conferencia Mundial de Educación Superior, propuso a sus Estados miembro “poner en marcha políticas y estrategias en el plano de los sistemas y establecimientos” (CMES-UNESCO, 2009: 8) es decir, a nivel institucional, para garantizar el ingreso equitativo de segmentos de población vulnerables.

## La inclusión en la UNT

En este contexto, la ya centenaria Universidad Nacional de Tucumán (UNT), por Resolución Rectoral N° 1616/2014 creó la Secretaría de Proyectos Nacionales de Inclusión y Desarrollo que comenzó a funcionar en diciembre de 2014. El propósito hacia adentro de la institución consiste en potenciar y articular acciones que ya se venían realizando en áreas como Bienestar Estudiantil (Jornadas Deportivas, Becas, etcétera) o Programas de Discapacidad como el Prodis.

Respecto del afuera de la Universidad, el propósito implica fortalecer sus capacidades de aprovechamiento de las herramientas que para la temática de la Secretaría ofrece no sólo el Estado sino también los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El concepto de inclusión que tomamos como eje de la gestión es bastante amplio, en la medida en que contempla la vida universitaria en su totalidad y, a la vez, se encuentra asociado a la idea de desarrollo. Respecto de la primera, hay que decir que la inclusión tiene por lo menos tres planos: el de los estudiantes (que aspiran al ingreso y a la finalización de sus estudios), el de los docentes (que demandan perfeccionamiento en la enseñanza y la investigación) y el de los egresados (que requieren una efectiva inserción en el mundo del trabajo), siempre en el marco de sus contextos territoriales de origen, ya que de ellas emanan las singularidades a resolver, producto de sus desigualdades en términos de oportunidades.

En este sentido nos propusimos identificar las poblaciones objetivos y el grado de cobertura de los beneficios a percibir, a los efectos de elaborar acciones correctivas y de mejora que nos permitan avanzar en el proceso de inclusión y desarrollo. Bajo esta sistematización de información la idea consiste en planificar metas que nos permitan autoevaluar la gestión de la Secretaría y su impacto.

A los fines de ilustrar los conceptos aquí vertidos, podemos exponer el trabajo realizado con el Programa de Ayuda a Estudiantes Argentinos (Progresar) y con las Becas Bicentenario y las Becas Universitarias, en tanto emergentes de las políticas nacionales de ayuda económica a estudiantes universitarios.

Por un convenio realizado con la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) pudimos acceder al análisis del universo de beneficiarios del Progresar y determinar en él el grado de participación de la UNT.

Ahondando el estudio, nos propusimos elaborar un mapeo de los beneficiarios tomando como unidades de análisis los departamentos que componen el geografía provincial. El propósito fue diseñar una estrategia que determinara dónde profundizar las acciones de difusión y de acompañamiento del ingreso a los estudiantes.

Según la misma ANSES existe, a diciembre de 2014, un universo de 132.999 potenciales beneficiarios del programa Progresar, un segmento ligeramente superior al que surge de estimar el número de egresados del nivel medio en 2013, con lo cual vamos a proponer considerar la cantidad señalada por ANSES como base provisoria de cálculo de nuestra tasa bruta de matrícula. Con este propósito, corresponde decir que solo 69.214 de aquellos se presentaron a solicitar el apoyo económico. De éstos, solo 32.060 lograron mantener la ayuda a diciembre de 2014. De lo dicho, se deduce una cobertura del 24,11% de efectiva implementación del beneficio otorgado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Nacional. Cabe aclarar que el valor porcentual arriba indicado incluye a estudiantes de nivel superior no universitario (terciarios) y algunos pequeños segmentos de capacitación laboral.

¿Cuál es el grado de participación de la UNT en este universo? Para

responder esta pregunta procedimos a la identificación de nuestros alumnos y a segmentar territorialmente y por unidad académica a los beneficiarios del programa. Con respecto a las características de la cobertura, la UNT alberga 4074 estudiantes beneficiarios del Progresar, pero solo 3.388 tienen domicilio en la Provincia. Por lo señalado, se puede concluir que los estudiantes de la UNT representan solo algo más del 12% de los jóvenes alcanzados por el beneficio a diciembre de 2014 (según incluyamos o no las provincias vecinas). Se llega a una conclusión similar al vincular a los estudiantes Progresar de la UNT con su promedio histórico de 63.291<sup>1</sup> alumnos (UNT, 2007) entre inscriptos y preinscriptos: alcanza solo a un 6,4%.

Por lo expuesto, podemos concluir que de los 132.999 potenciales beneficiarios que tomamos como un valor asimilable en ANSES a matrícula bruta en diciembre de 2014, sólo un 3% ingresa a la Universidad con este tipo de ayuda. Esto contrasta notablemente con la cobertura que alcanza el programa de ayuda económica PROGRESAR con la formación superior no universitaria, en la que los 27.986 estudiantes beneficiados representan el 21% respecto del segmento postsecundario cuantificado por ANSES.

Con respecto a la distribución de la cobertura, al relacionar el universo de egresados de la educación media por departamento con el número de estudiantes Progresar de la UNT se estableció que estos últimos constituyen el 2,59%, en promedio. El valor más bajo de cobertura está en una localidad del Oeste tucumano, Río Chico, con un 0,24% (13 estudiantes sobre 5591 egresados del nivel medio), mientras que el grado más elevado de cobertura se da en la ciudad de Yerba Buena: 5,21% (274 estudiantes sobre 5256). En principio, estas disparidades de alcance del beneficio en la provincia pueden explicarse por las distancias que separan las ciudades mencionadas de la UNT, pero corresponde destacar que Yerba Buena, la ciudad de mayores ingresos económicos de la provincia, está ubicada a 7 kilómetros respecto de los claustros de la UNT. El Departamento Cruz Alta está a 8 kilómetros de la Universidad, pero es uno de los lugares más pobres de la provincia, y esta población vulnerable alcanza un grado de cobertura solo del 2,18%: 290 beneficiarios egresados sobre 13.287, con lo cual casi triplica a Yerba Buena en la cantidad de egresados de educación media del año anterior.

En síntesis, puede deducirse que las barreras de acceso a la Universi-

<sup>1</sup>??????

dad son de origen tanto socioeconómico como cultural. La población de Yerba Buena tiene el número de profesionales más alto si se analiza la provincia por localidad; en cambio, la de Cruz Alta se compone en su mayoría de trabajadores poco especializados, lo cual reafirma las tendencias globales y regionales señaladas al comienzo de este capítulo. En el mismo sentido, se puede concluir respecto de los porcentajes de matrícula bruta que los 60.000 alumnos que constituyen la matrícula promedio de la UNT representan un 45% del total de personas en condiciones formales de acceder a estudios superiores.

## Acciones y Perspectivas

Desde la Secretaría se inició un proceso de ampliación y fortalecimiento de implementación de los beneficios a estudiantes por vía de la mutua colaboración con instituciones del medio, con la finalidad de potenciar la difusión de los programas de ayuda y de becas. Es así que acrecentamos nuestra relación con la ANSES, el Registro Nacional de Trabajadores Agrarios (Renatea), los municipios, las escuelas y los sindicatos. Estos últimos son de una singular importancia ya que se firmó un Acta Acuerdo con la Delegación Local de la Confederación General del Trabajo (CGT), que contiene a 40 actividades con las cuales pretendemos ahondar nuestro alcance territorial y otra con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Esta última alberga a un sindicato estratégico como la Asociación de Prensa de Tucumán en la que se ven contenidos los trabajadores de 150 radios de frecuencia modulada del interior de la provincia, por lo que se convierten en actores fundamentales de todo proceso de difusión.

Para sintetizar, se suscribieron acuerdos de cooperación para la inclusión desde programas nacionales con 73 instituciones entre organismos públicos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y establecimientos educativos a mayo de 2015.

Lo actuado incrementó notablemente los beneficiarios del mencionado programa, ya que se duplicó la cantidad existente en la UNT: en 2015 se registraron 7925 estudiantes alcanzados por el Progresar, sobre los 4074 del año anterior, lo cual implica un crecimiento porcentual del 94,5%. En este incremento merece la pena destacar que la ciudad de Yerba Buena cuenta

actualmente con 445 beneficiarios (creció un 162% respecto de 2014), mientras que el Departamento menos aventajado socioeconómicamente, Cruz Alta, registra ahora 643 estudiantes con acceso al mencionado programa (creció un 221% respecto del año pasado), con lo cual empezamos a corregir en principio la asimetría antes analizada.

Pero la misma tarea nos ocupa y preocupa respecto de las Becas Bicentenario (para ciencias aplicadas) y Universitarias (para humanidades y ciencias de la salud). En estos últimos segmentos se perdieron 1212 becas por no cumplir requisitos académicos mínimos en 2014 (aprobar al menos dos asignaturas), cifra que se incrementó a 1939 beneficiarios en 2015 por el mismo motivo, lo cual implica un aumento porcentual del 62% en el rendimiento mínimo de la vida académica, fenómeno este que ratifica las tendencias señaladas en el inicio de este trabajo respecto de la retención de alumnos.

En la firma de estas Actas Compromiso visitamos municipios, donde el contacto con sus ciudadanos nos anima a reafirmar las conclusiones a las que nos orientan los números antes señalados: la gente tiene problemas de información para ingresar al Progresar, pero asociado a ello tiene también fuertes condicionamientos de orden cultural que lo inclinan, incluso dentro del programa de ayuda económica, a que la prioridad no sea cursar una carrera universitaria.

Los proyectos de vida en el interior de las provincias parecen resolverse en términos más inmediatos que los de los centros urbanos. Los potenciales aspirantes a estudios de grado ven como más viables ofertas más cortas y concretas en términos de posibilidades laborales, ofrecidas por las instituciones de formación técnica y docente no universitaria, lo cual explica la raigambre de las 84 instituciones terciarias diseminadas en el territorio (38 de gestión estatal y 46 privadas).

Esta situación implica la posibilidad de replantearse el proceso de articulación entre la y la educación superior universitaria y la no universitaria en el interior del país. Desde nuestra breve y ajetreteada experiencia, podemos decir que esa red formadora de docentes y técnicos son la posibilidad de implementar procesos de articulación que generen un efecto similar al de la apertura de universidades en el Conurbano bonaerense, en términos de posibilidades de inclusión. En el caso de la Universidad Nacional de

Avellaneda, su Rector sostuvo en una entrevista al caracterizar a sus alumnos que el 84% eran primera generación de universitarios, que tenían un promedio de edad de 34 años y que trabajan, con lo cual concluyó que su ingreso a la casa de altos estudios no hubiese sido posible sin la proximidad física de la institución (Calzoni, 2012).

A este hecho corresponde agregar que una efectiva integración entre educación superior universitaria y no universitaria puede surgir con fuerza en la medida en que alimentemos la posibilidad de que alumnos de titulaciones intermedias (diplomaturas, tecnicaturas, o especializaciones homologadas) ingresen a periodos de estudios complementarios en la universidad, cosa que ayudaría a revertir la reconocida dificultad del primer año de cursado y a reforzar la matrícula posterior al segundo año de las distintas carreras de grado.

Esta necesidad de proximidad al territorio nos obliga a combinar toda una herencia de la cultura institucional universitaria que formó élites (Rinesi, 2012)<sup>2</sup> con aspiraciones de universalidad en sus logros, con el desafío de formar agentes situados y comprometidos con el territorio para su desarrollo humano y económico. Este matiz completa el sentido del nombre de la Secretaría de Proyectos Nacionales de Inclusión y Desarrollo asociándola a la suerte de los territorios. Es así que, bajo el programa de expansión territorial de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (SPU) se gestionaron dos sedes de la carrera de enfermería en el interior de la provincia por una cohorte, a los efectos de ir evaluando su impacto en los mencionados territorios respecto del objetivo de contar con un enfermero cada siete habitantes.

Nuestras incursiones por municipios, comunas e instituciones educativas del interior de la provincia y el contacto con sus habitantes nos dejó la sensación de cierta lejanía de la Universidad respecto del imaginario de la gente, ya que ello implica pensar en un esfuerzo de cinco años lejos de casa. Es decir, hay que contemplar el desarraigo y el esfuerzo económico y sopesarlo con las necesidades inmediatas del proyecto de vida en el lugar de origen bajo la variable de la edad de los recién egresados de nivel medio.

Ante este balance, resulta impostergable pensar la articulación con el

<sup>2</sup> ??????????????????????

nivel superior no universitario, el cual cuenta con una red de anclajes espaciales que la Universidad no puede alcanzar desde su centralidad capitalina. Esto es, en razón de que la posibilidad de iniciar al menos los ciclos básicos en la ciudad de origen equilibra un tanto la ecuación antes mencionada.

Esta idea genera cierta resistencia en el cuerpo docente y su núcleo idiosincrático de elite. Sabemos de la experiencia de la equiparación por lote, por ejemplo, de la Universidad de Quilmes o de la articulación título a título que llevó adelante la Universidad Nacional de Villa María. Desde la Secretaría de Proyectos Nacionales de Inclusión y Desarrollo estamos analizando estrategias que contribuyan a elevar el acceso y la retención de alumnos y, a la vez, fortalezcan el proceso de ingreso de los alumnos del interior y la inclusión de los Ayudantes estudiantiles en la carrera docente.

Hemos elevado un proyecto de movilidad internivel de materias de ciclo básico con las instituciones de ciclo medio, para trabajar en una evaluación y nivelación de conocimientos que nos permita alinear las precondiciones académicas para el ingreso. Además, pretendemos iniciar también un proceso de autoevaluación compartido con las instituciones del nivel superior no universitario a los efectos de acordar equivalencias curriculares. Ello permitirá a los estudiantes iniciar sus estudios sin que tengan que dejar su hogar a temprana edad en busca de una carrera universitaria.

Asimismo pretendemos potenciar esta iniciativa digitalizando los cuadernillos de ingreso y los materiales clásicos del ciclo básico para ofrecerlos como un servicio de biblioteca a distancia que disminuya los costos y, por el uso de las 203.847 netbook que el Programa Conectar Igualdad entregó en la provincia de Tucumán, cumplamos en la Secretaría con un rol articulador también de políticas nacionales con las necesidades locales.

Estas iniciativas, junto con las de orientación vocacional complementada con una orientación laboral que nos proponemos desarrollar desde el sitio UNT virtual cierran en principio un ciclo básico de acciones orientadas no solo a potenciar la inclusión, sino también a combatir el desgranamiento, ya que los alumnos que ingresen desde los ciclos básicos que podamos convalidar con la red de educación superior no universitaria en el interior, nos permitirán hacer reverdecer la matrícula en segundo y tercer año, en los que suelen darse un importante número de bajas.

Para terminar corresponde aclarar el carácter casi experimental de estas orientaciones y cuantificaciones todavía provisionarias, pero que nos alientan a pensar como posible una universidad al servicio no sólo de la excelencia de conocimiento, sino también comprometida con las necesidades y los sueños de los ciudadanos que la sostienen.

## Referencias

Calzoni, Jorge (2012). "El desafío es formar profesionales para otro modelo de país". *Revista Bicentenario* (3). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

CMES-Unesco (2009). Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior.

Ezcurra, Ana María (2013). *Igualdad en educación superior: un desafío mundial*. Buenos Aires: UNGS- IEC CONADU.

Rinesi, Eduardo (2012). "La Educación Universitaria pensada como un Derecho". *Revista Bicentenario* (3). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

Sileoni, Alberto (2011). "Prólogo". *Educación, Arte e Inclusión Social*. Colección Universidad y Proyecto Nacional. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.

UNESCO (2008). Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe.

UNT (2007). *Plan Estratégico*. San Miguel de Tucumán: Edunt.

## Capítulo 15

# Programa de Mejoramiento de la Enseñanza

## Innovación pedagógica y democratización en la Universidad Nacional de San Martín

---

*Ivana Zacarías // Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)*

*Claudia Aberbuj // UNSAM // IdIHCS-CONICET-Universidad Nacional  
de La Plata (UNLP)*

*Jennifer Guevara // UNSAM // CONICET-Universidad de San Andrés (UdeSA)*

*María Belén Felix // UNSAM*

### El acceso a la universidad pública en Argentina

La universidad argentina se constituyó inicialmente como una institución de formación de alto nivel y de socialización de las elites. No obstante, desde muy temprano se expresaron demandas e implementaron

acciones destinadas a promover mayores niveles de democratización tanto interna como externa. La democratización interna implicó cambios en las formas de gobierno, mientras que la externa se tradujo en el ingreso de nuevos grupos y sectores sociales. A mediados del siglo XX se eliminaron los aranceles y los exámenes de admisión, lo que posibilitó una fuerte expansión de la matrícula. Si bien durante los gobiernos militares hubo un retroceso en este sentido, con el regreso de la democracia se reanudaron las condiciones de gratuidad y universalidad del sistema (Chiroleu et al, 2012).

De este modo, la gratuidad y el acceso libre e irrestricto son dos aspectos característicos de la universidad pública argentina. Esto implica que el acceso se rige por el principio de igualdad de oportunidades: reconoce que toda persona graduada del nivel medio tiene derecho a matricularse en cualquier universidad pública del país, con independencia de su rendimiento académico previo o de su situación económica.<sup>1</sup>

Sin embargo, el trato igualitario a quienes son originalmente desiguales refuerza las inequidades preexistentes. En consecuencia, a pesar de su excepcionalidad en términos de masividad, el sistema universitario argentino sigue siendo fundamentalmente elitista, basado en una política pública con efectos regresivos.

La evidencia (Tedesco et al, 2014a) muestra que, en un contexto de sostenida expansión y diversificación del sistema universitario y de su matrícula, la masificación en el ingreso no se condice con los índices de permanencia y graduación de los estudiantes. El acceso efectivo<sup>2</sup> tiende a ser un privilegio restringido principalmente para quienes han tenido menores oportunidades a lo largo de su vida. Concretamente, aquellos que pertenecen a los quintiles más pobres de la población (que asistieron a escuelas primarias y secundarias de baja calidad, que pertenecen a la primera generación de universitarios en sus familias, y/o que deben trabajar para estudiar) tienen menos chances de acceder al conocimiento. De este modo, la vocación democrática de un sistema, gratuito y de acceso libre e irrestricto,

<sup>1</sup> De acuerdo con la Ley de Educación Superior n.º 24521/95, todo aquel que haya concluido sus estudios secundarios, o que sea mayor de 25 años y tenga experiencia laboral suficiente, está habilitado para matricularse en cualquiera de las instituciones de educación superior del país.

<sup>2</sup> La noción de acceso efectivo alude no sólo al ingreso, sino también a la permanencia de los estudiantes y a la real adquisición de los conocimientos y habilidades. Procurar el acceso efectivo implica que todos los aspirantes estén habilitados a inscribirse y cursar las materias de una carrera universitaria, pero también que no haya mecanismos que los expulsen en el transcurso de la misma.

se ve neutralizada por su dificultad para ofrecer a todos sus estudiantes experiencias de real acceso al conocimiento.

Diversos estudios muestran que la principal traba para el acceso efectivo de los estudiantes aparece durante el ingreso y el primer año de la carrera, en ese momento se registra el menor nivel de retención universitaria (Ezcurra, 2011). Por otra parte, esta etapa juega un papel relevante en la formación básica, condición necesaria para adecuarse a los rápidos ritmos de cambio en el conocimiento. Los aprendizajes realizados en este tramo se constituyen en los pilares de la formación continua y son los que posibilitan una exitosa inmersión en la vida universitaria (Aberbuj y Zacarías, 2015).

A su vez, la información disponible evidencia que la variable institucional más relevante en el desempeño de los estudiantes la constituyen los docentes (Ezcurra, 2011). Su rol es central en el proceso de aprendizaje, y sus altas expectativas y buen desempeño impactan en el rendimiento exitoso de los estudiantes. De esta manera, la evidencia pone a la enseñanza en el centro de la escena a la hora de avanzar hacia una democratización efectiva del sistema universitario.

Por los motivos expuestos, el ingreso y los primeros años se constituyen como el período prioritario para el análisis y la intervención pedagógica, por lo que se convierten en el destinatario de los esfuerzos iniciales de mejora. Tanto en la Argentina como en el mundo el tema está cobrando importancia, y en los últimos años se han iniciado acciones promisorias en este sentido.

En este contexto, el capítulo se propone caracterizar la experiencia de intervención del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza [PME] en el tramo inicial de diversas carreras de la Universidad Nacional de San Martín [UNSAM],<sup>3</sup> cuyo propósito es mejorar los índices de retención y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Para ello, se describen y analizan tres estrategias de intervención: la modificación en el dispositivo de ingreso; el trabajo por proyectos de mejora pedagógica y la formación de auxiliares de docencia.

<sup>3</sup> La Universidad Nacional de San Martín fue creada en 1992, en el marco de la descentralización del sistema universitario argentino. Forman parte de la universidad 5 escuelas y 14 institutos. Su sede central está en el partido de General San Martín.

## Democratización en el acceso real al conocimiento: el caso del PME en la UNSAM

Las políticas educativas y las prácticas institucionales pueden influir sobre los resultados de éxito y retención universitaria. El principal reto de las instituciones de educación superior radica en asumir la responsabilidad por los resultados de las trayectorias educativas de sus estudiantes y procurar un elevado interés por los aspectos pedagógicos, en el contexto de las macropolíticas existentes. Esto implica que la universidad puede intervenir en (y mejorar) las trayectorias educativas de sus estudiantes a partir de la mejora en las condiciones de enseñanza y de la diversificación de sus estrategias didácticas.

Con la convicción de que es posible abordar exitosamente el desafío de ofrecer una educación que logre conjugar altos estándares de calidad en la enseñanza y el aprendizaje con la masificación de su matrícula,<sup>4</sup> la UNSAM creó en 2010 el PME. El Programa, dependiente del rectorado, surgió con la intención de mejorar las condiciones de acceso, retención y progreso de los estudiantes; promover la formación de equipos docentes; y producir mejoras pedagógicas a partir de proyectos diseñados por los equipos docentes. A partir de estos objetivos, se diseñaron variadas estrategias de intervención para las distintas unidades académicas de la universidad. De acuerdo con las evidencias existentes y a partir de un diagnóstico del contexto en el que se inserta la UNSAM, se decidió focalizar el PME inicialmente en los primeros años de la trayectoria universitaria y fortalecer la centralidad del rol docente.

El trabajo en el primer tramo de la formación universitaria supone intervenir sobre las experiencias de enseñanza y de aprendizaje que se ofrecen efectivamente en este ciclo. El desafío en este tramo es trabajar desde el punto de partida real de los estudiantes y no del imaginado.<sup>5</sup> Implica asumir, entonces, que se deben enseñar aquellos hábitos de estudio y contenidos que se consideran necesarios para iniciar con éxito una carrera.

En este contexto, enseñar en la universidad, y sobre todo en los

<sup>4</sup> En un trabajo previo se analiza el falso dilema entre la universalización de los estudios universitarios y la calidad de su enseñanza, ver Aberbuj y Zacarías (2015).

<sup>5</sup> Para profundizar en el tema, ver entre otros: Terigi, 2007; Ezcurra, 2011; Tedesco et al., 2014; Aberbuj y Zacarías, 2015

primeros años, requiere que los docentes cuenten con una profunda pericia sobre el conocimiento disciplinar y, al mismo tiempo, sobre los modos de enseñarlo. No obstante, si bien los docentes universitarios cuentan con una amplia y sólida formación disciplinar, en la mayor parte de los casos, su formación pedagógica es escasa o nula. En el caso de los docentes noveles, a la falta de formación pedagógica se le suma una insuficiente experiencia en la práctica.

De esta manera, el PME diseñó sus principales estrategias de intervención para influir tanto en la estructura y organización institucional, como en la currícula y práctica pedagógica. A continuación, detallamos tres de las principales estrategias implementadas: modificación del dispositivo de ingreso, trabajo por proyectos de mejora pedagógica y formación de auxiliares de docencia.

### Modificación del dispositivo de ingreso

El Curso de Preparación Universitaria [CPU] es la instancia previa al ingreso de los estudiantes a las carreras que ofrece la Universidad Nacional de San Martín. La inserción en el ámbito universitario implica la modificación de las estrategias de aprendizaje utilizadas en otros niveles y la adaptación a un nuevo tipo de labor. El CPU es, en este sentido, una iniciación a la vida universitaria y al trabajo académico, donde se espera brindar a los estudiantes las herramientas necesarias para transitar con éxitos sus estudios universitarios.

La UNSAM, como todas las universidades públicas del conurbano bonaerense, tiene una población estudiantil sumamente heterogénea. Los estudiantes que comienzan el CPU se diferencian entre sí por su origen geográfico, socioeconómico, su edad y su trayectoria educativa previa, lo que atribuye una complejidad adicional a los objetivos que se propone esta instancia. Además de interiorizar a los estudiantes en los tiempos y formas de la vida universitaria, el CPU se propone nivelar sus conocimientos de forma tal que todos los estudiantes dispongan de los saberes y habilidades que sean adecuados para cumplir con los requerimientos de la universidad.

En función de estos objetivos, cada unidad académica diseña su

CPUy delimita las materias que considera necesario ofrecer en este tramo (cantidad y campo de conocimiento), su duración y carga horaria de cursada. El único elemento común a los CPUs es una materia llamada Introducción a los Estudios Universitarios, pero incluso allí existen diferencias entre los contenidos que se abordan, y el enfoque que se adopta.

La experiencia del PME en relación al CPU se enfocó, entonces, en generar las condiciones de enseñanza y de aprendizaje propicias para que el ingreso a la universidad no sea una mera cuestión formal. El trabajo sobre este tramo inició en 2013 en el ingreso a las carreras de Ciencias Sociales y, tras la implementación de algunos cambios sustantivos en el 2014, se comenzó a trabajar también en el ingreso con otras dos unidades académicas: Arquitectura y la Escuela de Ciencia y Tecnología.

El trabajo del PME sobre el ciclo de ingreso partió de un diagnóstico acerca de las condiciones y resultados reales del CPU existente. Este diagnóstico se realizó de diferentes modos en las distintas unidades académicas, y dio lugar a estrategias diferenciadas que intentaron abordar sus especificidades.

#### El caso de Ciencias Sociales

La intervención del PME en el CPU de las carreras de Ciencias Sociales, que ofrecen de manera conjunta el Instituto de Altos Estudios Sociales y la Escuela de Política y Gobierno, consistió en una reestructuración completa del curso. No sólo implicó una profunda modificación de los contenidos de las dos materias que lo componían (Taller de Lectoescritura e Introducción a los Estudios Universitarios), sino también cambios en las condiciones materiales y pedagógicas de la enseñanza, el grado de prescripción de los programas, y la modalidad de ingreso.

Se partió de un diagnóstico realizado por el Programa en 2013, en el cual se contrastaron los objetivos del CPU con sus resultados efectivos. Frente a la aspiración niveladora del CPU, el diagnóstico realizado demostró que transitarlo no impactaba en los resultados obtenidos por los estudiantes: aquellos estudiantes cuyo nivel académico estaba por debajo del necesario para garantizar su permanencia en la universidad al momento del ingreso al CPU, no lograban alcanzarlo tampoco al finalizar el curso. En este sentido, los resultados del diagnóstico dieron cuenta de importantes déficits en

relación con la capacidad de comprensión lectora y expresión escrita de los estudiantes, su conocimiento y uso de la lógica de pensamiento científico, y su dominio de hábitos y estrategias de estudio. Así, se confirmaron algunas de las hipótesis que sostenían docentes y autoridades sobre las razones que explicaban el fracaso de los estudiantes en las primeras materias: los déficits con relación a habilidades y conocimientos centrales para el tránsito exitoso por la universidad, no lograban saldarse antes del ingreso efectivo de los estudiantes a las carreras.

En forma paralela al diagnóstico, se trabajó con los docentes y directores de las carreras para determinar qué competencias resultaban, a su entender, prerequisite de la vida universitaria. En otras palabras, se definió qué características debía tener el curso de ingreso, qué debía enseñar y qué debía exigir.

El rediseño del CPU se focalizó en trabajar sobre dichos déficits, y en el desarrollo de las habilidades cognitivas necesarias que permitieran superarlos. Si bien se sostuvo la estructura general del CPU existente, su duración inicial de seis semanas y la cantidad de materias, se realizaron modificaciones en cuatro ejes fundamentales.

En primer lugar, se realizó una modificación profunda del contenido de ambas materias, su modalidad de dictado y sus objetivos en función de las habilidades cognitivas que se esperaba que los estudiantes adquirieran en su paso por el CPU. Se hizo foco en que el Taller de Lectoescritura mejorara en los estudiantes su capacidad de comprensión lectora y expresión escrita. En la materia Introducción a los Estudios Universitarios, el objetivo se centró en lograr que los estudiantes conocieran y utilizaran la lógica de pensamiento científico, que dominaran algunas estrategias de estudio y pudieran reflexionar sobre su propio aprendizaje.

En ambas materias se diseñó material didáctico específico y se implementó una modalidad de enseñanza estructurada. El material consistió en un cuadernillo para los estudiantes y otro para los docentes en el cual se definían las actividades correspondientes a cada clase, como así también los contenidos, objetivos y tiempos aproximados para abordar cada uno de los contenidos. De este modo, los objetivos y las actividades correspondientes a cada clase fueron pautados rigurosamente, garantizando que todos los

estudiantes ingresantes trabajaran sobre un conjunto definido de contenidos previamente estipulados y con expectativas de rendimiento clarificadas desde un inicio. Se diseñaron además instrumentos de evaluación comunes para todas las comisiones y se acordaron criterios de corrección y aprobación.

Esta simultaneidad en el trabajo de las comisiones posibilitó también una instancia de intercambio y reflexión permanente entre los distintos docentes. El trabajo conjunto entre los docentes se inició tres meses antes del comienzo del CPU y se sostuvo, una vez terminado el curso, el resto del cuatrimestre, mediante la realización de encuentros periódicos para discutir y reflexionar sobre el material, evaluar las dificultades que se presentaron en el aula y consensuar estrategias de resolución para las siguientes ediciones. En este sentido, el uso de un cuadernillo único no solo ejerció cierto grado de control sobre qué contenidos debía abordar cada materia, sino que también permitió coordinar los criterios de enseñanza y evaluación entre los docentes de las distintas comisiones.

En segundo lugar, se aumentó la carga horaria de cada materia y se desdobló la cursada en dos encuentros semanales. De este modo, cada materia pasó de tener una carga de dos horas semanales a tener siete, lo que permitió un trabajo más intensivo y regular. Esto posibilitó la realización de más ejercitaciones en clase y de tarea, con una retroalimentación permanente sobre el aprendizaje de los estudiantes: la principal dinámica de trabajo en ambas materias consistió en la realización, corrección y devolución de actividades en todos los encuentros. Esto último se vio fortalecido por otro de los cambios implementados: la reducción en el tamaño de las comisiones. La ratio docente-estudiante que, hasta el momento, rondaba el 1:80 aproximadamente (1 docente cada 80 estudiantes), se redujo a 1:25. De este modo, ambas materias adoptaron una modalidad de taller, y se pudo efectuar un seguimiento personalizado del avance de los estudiantes, a partir de los conocimientos previos y las necesidades particulares de cada estudiante.

La última modificación consistió en diversificar los trayectos en función de los aprendizajes y resultados de los estudiantes. El sentido del CPU era asegurar un mínimo de conocimientos y habilidades que les permitieran a los estudiantes comenzar eficazmente sus estudios universitarios. Si dicho umbral no se alcanzaba en las seis semanas del CPU (tiempo que es sin dudas insuficiente para saldar algunos déficits), debía ofrecerse a los estudiantes

otro espacio que permitiera alcanzarlos a partir de una mayor profundización de contenidos y de un tiempo más prolongado. Para ello, se estructuraron dos trayectorias de formación distintas y complementarias, que buscaron adecuarse a las necesidades de cada uno de los estudiantes y garantizar su aprendizaje. En función de los resultados obtenidos en el CPU de seis semanas, cada estudiante tuvo un recorrido particular: aquellos estudiantes que obtuvieron una nota superior al cuatro accedieron directamente a las materias de la carrera; mientras que aquellos que obtuvieron una nota inferior a cuatro en alguna de las dos materias debieron cursar la versión extendida de la misma. Aquellos estudiantes que obtuvieron una nota inferior al cuatro en ambas materias debieron cursar ambos seminarios a lo largo del cuatrimestre. Se procuró, de este modo, enfocar los esfuerzos de enseñanza en el grupo de estudiantes que demostraron tener mayores dificultades, para que pudieran adquirir efectivamente los contenidos trabajados en el CPU.

Los casos de Arquitectura y de Ciencia y Tecnología

La experiencia de trabajo del PME en el CPU trascendió las carreras de Ciencias Sociales y se implementó también en otras dos unidades académicas: Arquitectura y Ciencia y Tecnología.

El diagnóstico realizado por los docentes de estas unidades académicas sobre el bajo rendimiento de los estudiantes en los primeros años coincidía en varios aspectos con el realizado por el equipo de Ciencias Sociales. Por un lado, identificaban como las principales dificultades de los estudiantes los déficits en comprensión lectora y expresión escrita, y la falta de hábitos de estudio. Por otro lado, en ambas unidades académicas se reconocía que los CPUs existentes no lograban desarrollar parte importante de las habilidades imprescindibles para el buen rendimiento de los estudiantes en los primeros años.

En ambos casos, se introdujeron contenidos del Taller de Lectoescritura, respetando la esencia de la propuesta implementada en Ciencias Sociales: material claro y pautado, ejercitación intensiva en clase, un sistema de devoluciones constantes tanto grupales como individuales, y evaluaciones comunes con criterios de corrección claros y compartidos.

Dadas las características de cada una de estas escuelas se realizaron también algunos ajustes al modelo. Las habilidades se trabajaron mediante

textos que se adecuaron al tipo de trabajo que se esperaba que los estudiantes realicen durante los primeros años. En el caso de Arquitectura, por ejemplo, se incorporó una unidad referida a la elaboración de descripciones.

Por su parte, en la Escuela de Ciencia y Tecnología se presentaron algunas diferencias estructurales respecto a la experiencia en Ciencias Sociales, que generaron dos desafíos para el diseño de la estrategia. En primer lugar, la limitación de aulas disponibles para organizar comisiones de 25 estudiantes por docente, hizo que el Taller deba implementarse en comisiones de más de 100 estudiantes. El desfasaje en la relación estudiantes por docente con respecto a la propuesta original puso en jaque una de las características principales de la estrategia: la enseñanza personalizada y el continuo seguimiento a todos los estudiantes. El Programa hizo frente a las nuevas condiciones aumentando la cantidad de docentes por comisión y configurando parejas pedagógicas para cada uno de los grupos de estudiantes. El segundo desafío se vinculó a ciertas características de la cultura de la unidad académica: en la Escuela no se concebía la aplicación de la asistencia obligatoria a clase, ni la entrega obligatoria de tareas periódicas<sup>6</sup>, otra de las características centrales del modelo.

#### Algunos resultados

Dados los objetivos y características de esta estrategia, los resultados se vincularon estrictamente a los aprendizajes de los estudiantes. Es por esto que la intervención se evaluó mediante el uso de un instrumento aplicado al inicio y al final del curso, con miras a analizar la evolución en sus aprendizajes.

Los resultados, en general, fueron ampliamente alentadores. En 2014, para las carreras de Ciencias Sociales, un 35% de los estudiantes mejoró su rendimiento entre el diagnóstico y el final (alcanzando calificaciones superiores a siete) en ambas materias. Cada una de ellas fue evaluada en función de las habilidades cognitivas que se enseñaron. En el Taller de Lectoescritura, por ejemplo, un 68% de los estudiantes mejoró su capacidad para responder con claridad una consigna. En Introducción a los Estudios

<sup>6</sup> El análisis posterior revela que la obligatoriedad de la asistencia a clase y de la entrega de tareas fue fundamental en las otras unidades académicas, y tuvo consecuencias negativas en el desempeño de los estudiantes de la Escuela de Ciencia y Tecnología, que mejoró menos que en las otras escuelas.

Universitarios, por otra parte, el 80% de los estudiantes mejoraron su capacidad de inferencia.

En el caso de la Escuela de Ciencia y Tecnología –en donde inicialmente se aplicó una prueba piloto–, el promedio final del curso mejoró casi un punto respecto al promedio en el diagnóstico inicial, y los aplazos se redujeron entre un 20% (en el turno de la mañana) y un 50% (en el turno noche). En general, se puede decir que hubo una mejora en el 60% de los estudiantes.

En cuanto a la implementación del Taller en Arquitectura, se vio también un aumento de casi un punto en el promedio del grupo, y una mejora en el 68% de los estudiantes.

A pesar de los buenos resultados, resta seguir trabajando en distintas líneas para profundizar el impacto del programa en la instancia de ingreso a la universidad. El desarrollo de habilidades complejas, por ejemplo, es gradual y requiere un trabajo sostenido, que posiblemente deba involucrar el trabajo conjunto con las materias del primer año. Asimismo, hay condiciones específicas de cada escuela que exigen que se siga reformulando la propuesta para adecuarla mejor a sus necesidades y posibilidades. Por otro lado, la experiencia comprobó que los déficits con los que llegan muchos de los estudiantes no logran mejorarse en CPUs de seis semanas, por lo que están emergiendo nuevas y variadas propuestas para darles el apoyo que necesitan.

#### Trabajo por proyectos de mejora pedagógica

Con la intención de aplicar la lógica científica en la tarea pedagógica y de invitar a los docentes a reflexionar e intervenir sobre los resultados académicos de sus estudiantes, el PME propuso a diversos equipos docentes diseñar en conjunto proyectos de mejora pedagógica.<sup>7</sup> Concretamente, se los invitó a definir los problemas de enseñanza y de aprendizaje que incidían, según su análisis, en los bajos índices de rendimiento y de retención de sus estudiantes, para diseñar estrategias que tendieran a resolverlos.

<sup>7</sup> Esta estrategia se implementó inicialmente, en 2010, con las materias del ciclo de ingreso y del primer año de las diversas carreras de la Escuela de Ciencia y Tecnología. Este grupo de carreras incluye tecnicaturas, ingenierías y licenciaturas. En los años 2014 y 2015 se comenzó a trabajar a partir de esta estrategia con algunas materias del primer año de las carreras de Ciencias Sociales, que nuclean a la Escuela de Política y Gobierno, la Escuela de Humanidades y el Instituto de Altos Estudios Sociales.

A diferencia de otros abordajes pedagógico-didácticos, esta estrategia de intervención se caracterizó por partir de las hipótesis de los propios docentes. Esta decisión se basó en dos supuestos: por un lado, la especificidad disciplinar de los saberes a enseñar y de las estrategias para su enseñanza; y por el otro, la pericia de los docentes de las distintas materias sobre estos saberes.

La definición de los problemas pedagógicos fue el primer paso necesario para pensar y definir estrategias de mejora, y resultó ser un gran desafío para los distintos equipos, ya que requería observar y analizar en profundidad las características y el rendimiento de los estudiantes, los contenidos de enseñanza y su articulación con otras materias, y por sobre todo, su propia práctica docente. Asimismo, requería asumirse como responsables de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes y, por tanto, reforzar su rol como enseñantes, a contramano de las concepciones didácticas más habituales en el ámbito universitario (Camilloni, 1995).

El análisis realizado por los docentes sobre lo que sucedía en sus materias se fue diversificando y complejizando con el tiempo. En un primer momento, los problemas se centraban principalmente en el aprendizaje y en las condiciones materiales de trabajo. Concretamente, en aquello que los estudiantes “no sabían”, “no hacían” o “no podían”, y en la necesidad de mejorar la ratio estudiantes por docente junto a ciertas cuestiones de infraestructura, materiales y logísticas.<sup>8</sup>

A partir del trabajo de análisis sobre las propias experiencias y prácticas, comenzaron a aparecer otro tipo de problemas, principalmente, aquellos vinculados a la enseñanza. De este modo, se establecieron dos tipos de problemas, unos vinculados directamente al aprendizaje, y otros a la enseñanza. En cuanto a los problemas de aprendizaje, los distintos equipos docentes identificaron como prioritarios los siguientes: déficits en el conocimiento (errores y desconocimiento de conceptos básicos) con el que llegan los estudiantes a la universidad; falta de hábitos de estudio; falta de estrategias de estudio; dificultades en el razonamiento y en el desarrollo de un

<sup>8</sup> Resolver los problemas referentes a las condiciones materiales de trabajo es, en general, la base para pensar en problemas de complejidad mayor a nivel pedagógico. Un ejemplo identificado en el trabajo del PME en la Escuela de Ciencia y Tecnología fue la necesidad de ampliar los equipos docentes para implementar cualquier otra estrategia de mejora. En general, la cantidad de estudiantes por docente era elevada y dificultaba la implementación de estrategias de mejora en el acompañamiento de los aprendizajes. En consecuencia, como parte central de los proyectos, los equipos tuvieron la posibilidad de incorporar recursos humanos que pudieran dar viabilidad a la implementación de las líneas de acción diseñadas (Aberbuj et al, 2014).

pensamiento abstracto; déficits en comprensión lectora y redacción; falta de tiempo extra clase para dedicarse a estudiar y ejercitar (por causas laborales o familiares); desconocimiento respecto de las carreras en las que se inscriben: el contenido, los desafíos y las perspectivas de trabajo. Con respecto a los problemas de enseñanza, se percibieron: desconocimiento de diversos métodos de enseñanza que sean útiles, pertinentes y atractivos para los estudiantes; desactualización de las guías de problemas o ejercicios y en la presentación de contenidos; falta de material didáctico para el trabajo autónomo de los estudiantes; falta de conocimiento sobre estrategias de evaluación; falta de un real diagnóstico del estado de conocimiento de los estudiantes sobre los temas básicos de la disciplina; falta de recursos tecnológicos; escaso tiempo disponible para enseñar todos los contenidos propuestos; alta cantidad de estudiantes por docente; falta de estrategias pedagógicas para trabajar con la heterogeneidad del estudiantado.

Una vez que los problemas fueron definidos, se diseñaron estrategias y actividades específicas para abordarlos, y mecanismos para evaluar su pertinencia e impacto. De este modo, si el problema refería a la falta de hábitos de estudio, el proyecto diseñado debía orientarse a formar dichos hábitos; si, por su parte, se suponía que el déficit en conocimientos básicos o el bajo dominio de ciertas competencias dificultaba el paso del estudiante por la materia, el proyecto debía promover que en la cursada de la materia se ofrecieran experiencias de aprendizaje tendientes a reducir dichos déficits. Para la implementación de las actividades, fue necesario armar cronogramas, designar responsables y plazos, y elaborar presupuestos. El PME no sólo participó del proceso de armado y evaluación del proyecto, sino que también colaboró otorgando los recursos necesarios para implementar las actividades propuestas.

Entre las diversas estrategias que se propusieron desde cada una de las materias, se pueden señalar: implementación de parcialitos quincenales o semanales para promover mejores hábitos de estudio; oferta de clases de apoyo o consulta, para ofrecer más tiempo de aprendizaje y un espacio de enseñanza más personalizada; revisión del material didáctico utilizado (guías de problemas, presentaciones, guías de preguntas, etc.), para adecuarlo al estado de conocimiento real de los estudiantes y/o mejorar sus estructuras y consignas; confección de material didáctico, para promover y guiar el estudio

autónomo de los estudiantes; personalización de la enseñanza a partir de la disminución de la cantidad de estudiantes por docente y del diagnóstico del estado real del conocimiento de los estudiantes; capacitación docente; generación de un entorno virtual complementario para fortalecer la formación de hábitos de estudio y compensar la falta de tiempo extra clase para estudiar y ejercitar; selección y recomendación de bibliografía complementaria; implementación de evaluaciones diagnósticas o de una encuesta inicial que proporcione información sobre el nivel de conocimiento de los estudiantes sobre los temas básicos de la disciplina.

Finalmente, la propuesta de evaluación de los proyectos suponía que los equipos docentes, en colaboración con el PME, pudieran medir la pertinencia de las actividades propuestas y el impacto de su implementación. Además, las evaluaciones permitieron mantener abierto el ciclo de reflexión y mejora permanente, ya que los resultados de la implementación de un proyecto propiciaron idear nuevas mejoras, realizar ajustes, complejizar estrategias, y/o discontinuar las actividades que se evidenciaron como inadecuadas.

En función de dichas evaluaciones, fue posible identificar en las materias con las que el PME ha venido trabajando desde 2011, algunos resultados vinculados a las condiciones materiales y pedagógicas de la enseñanza. Entre ellos se incluyen: la creación de espacios de reflexión entre profesores; la mejora en la percepción de los docentes respecto de las capacidades de los estudiantes; la modificación de las estrategias de enseñanza y de evaluación; la conformación, en algunas materias, de equipos de docentes estables y coordinados.

Después de cuatro años de intervención en materias científico-tecnológicas, se comenzó a trabajar junto a materias del área de las ciencias sociales y las humanidades. La inclusión de estas nuevas materias permitió repensar las prácticas del PME. En este sentido, se redefinió el modo en que los equipos docentes debían diagnosticar los problemas de enseñanza y de aprendizaje de sus materias. Si bien el enfoque adoptado en la Escuela de Ciencia y Tecnología abrió la posibilidad de trabajar con las percepciones de los docentes, enfrentó al Programa con la dificultad de avanzar hacia un trabajo más basado en evidencia empírica.

Por eso, se propuso que los diagnósticos dejaran de basarse en la

percepción de la propia experiencia y la observación asistemática de los docentes, y que comenzaran a basarse en información empírica recogida sistemáticamente y contrastada con los objetivos y contenidos de enseñanza de la materia. Para ello, no sólo se requirió la definición explícita de los objetivos y contenidos de enseñanza, sino también, un diagnóstico del estado del conocimiento de los estudiantes sobre dichos contenidos, tanto al iniciar la materia como al concluirla. En otras palabras, se propuso diseñar el proyecto de mejora sobre la base de un diagnóstico que contrastara el estado real del conocimiento de los estudiantes –en distintos momentos- y aquél que se esperaba que alcanzaran al finalizar la materia. La construcción del diagnóstico a partir de información empírica, recogida a través de instrumentos confiables y válidos, permite un mayor nivel de objetivación en la definición de los problemas, que se espera redunde en el diseño de proyectos con niveles más altos de pertinencia y con mayor impacto.

La implementación de la estrategia de trabajo por proyecto ha tenido resultados promisorios que se evidenciaron en distintos planos, que abarcan desde la inclusión de la reflexión pedagógica como parte de la tarea docente hasta la modificación de prácticas pedagógicas concretas que posibilitaron la mejora en el rendimiento de los estudiantes y en los indicadores de retención. No obstante, la evaluación sobre el impacto y la pertinencia de los distintos proyectos de mejora enfrenta al PME con renovados desafíos, como por ejemplo: ayudar a los equipos docentes a producir anualmente proyectos que superen en complejidad a los producidos en años anteriores y que sostengan las estrategias exitosas mientras presentan actividades innovadoras; profundizar las articulaciones verticales y horizontales entre las materias, para potenciar las mejoras y evitar superposiciones no planeadas; promover la conformación de equipos docentes estables y coordinados; y propiciar la producción de proyectos de mejora por parte de las materias que aún no han participado.

### Trayecto de formación de auxiliares

El trayecto de formación de auxiliares docentes representa una apuesta a mediano plazo, compartida por el Decanato de la Escuela de Ciencia y Tecnología (ECyT) y el PME, orientada tanto a capacitar a los docentes noveles como a fortalecer los equipos docentes en el presente y conformar los futuros cuadros docentes.

El objetivo general del trayecto consiste en fortalecer la formación pedagógica de los auxiliares en docencia, y habilitar un espacio que favorezca la reflexión sobre las propias prácticas, en el cual los docentes puedan trabajar en conjunto sobre aquellas cuestiones que resultan problemáticas a la hora de enseñar, e idear soluciones pedagógicas que permitan resolverlas. El Trayecto se diseñó para los docentes noveles que, en su mayoría, no cuentan con formación pedagógica sistemática ni con la suficiente experiencia práctica para llevar adelante ciertas tareas pedagógicas. De este modo se constituyó un espacio de aprendizaje, reflexión y debate colectivo sobre preocupaciones pedagógicas.

La preocupación por la formación de los auxiliares en docencia surgió a partir del incremento de su participación en los equipos docentes, tanto en su cantidad como en la cualidad de las tareas desempeñadas. El mayor peso de esta figura, sobre todo en las materias del ingreso y los primeros años, se vincula directamente con el crecimiento exponencial de la matrícula de las distintas carreras de la ECyT. En este proceso, los equipos sufrieron modificaciones en su conformación y funciones, por lo que los docentes noveles diversificaron las tareas en las que se desempeñaban. Entre ellas se pueden identificar: dictar clases o asistir a los titulares durante las clases teóricas y prácticas, brindar clases de consulta a los estudiantes, estar a cargo de las clases de laboratorio, corregir trabajos prácticos, evaluaciones parciales y finales, producir o corregir materiales didácticos y brindar asistencia a los estudiantes a través del campus virtual. Sus trayectorias formativas son variadas: se encuentran desde quienes han finalizado sus estudios de doctorado hasta quienes están finalizando sus carreras de grado. Muchos de ellos cursan o han cursado sus estudios en la UNSAM y, de acuerdo con una encuesta realizada, el 100% de ellos se ve a sí mismo trabajando en la UNSAM en los próximos 10 años. Como ya mencionamos más arriba, los auxiliares en docencia cuentan con escasa o nula formación pedagógica. Por ello, ofrecer un espacio de capacitación y sensibilización pedagógica resulta central para profundizar la mejora de la enseñanza en la ECyT.

Así, se creó un trayecto con una organización modular. Dada la optatividad del espacio, resultaba importante que cada módulo fuera independiente del resto, para permitir la incorporación de los docentes en cualquier tramo del trayecto. El espacio se configuró con formato de taller

para que los auxiliares docentes tuvieran una alta participación en los encuentros. La oferta temática inicial fue definida por el PME, en función de las necesidades detectadas a lo largo de los cuatro años de trabajo en la unidad académica. La temática de los siguientes módulos fue definida de manera conjunta con los propios participantes.

Desde los inicios, se tuvo plena conciencia de que la selección de los referentes pedagógicos que llevaran adelante el trayecto era clave. Era necesario que los talleristas estuvieran familiarizados con los pilares centrales del PME y con las particularidades y los objetivos de la enseñanza de las áreas científico tecnológicas en la UNSAM, así como con ciertas características de la cultura institucional.

El tramo inicial del trayecto estuvo compuesto por tres módulos: (1) mejora de la enseñanza; (2) estrategias de evaluación y redacción de consignas; (3) estrategias de enseñanza.

Cada módulo constó de tres encuentros, y en cada uno de ellos los docentes pudieron reflexionar sobre sus propias prácticas, ahondar en los problemas que enfrentan a la hora de enseñar, y trabajar concretamente en el diseño de estrategias que apunten a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje. Asimismo, pudieron intercambiar opiniones e hipótesis con colegas de otras materias y conocer estrategias diseñadas por otros equipos.

El primer módulo, llamado “Mejora de la enseñanza” tuvo tres encuentros en los que se trabajó sobre la identificación de problemas de enseñanza y de aprendizaje, y la elaboración de acciones de mejora orientadas a favorecer el aprendizaje de los estudiantes.

En el segundo módulo se trabajó sobre una de las mayores demandas de conocimiento de los docentes de la ECyT: la evaluación de los aprendizajes, el diseño de instrumentos para su testeo, la definición de criterios de calificación y la realización de devoluciones.

Con el tercer módulo la intención fue ampliar el abanico de estrategias de enseñanza con las que cuentan los docentes. Para ello, se dictó un taller inicial en el que se trabajó sobre este tipo de estrategias en general, se reflexionó sobre sus características, particularidades y pertinencias. En el

segundo encuentro se trabajó sobre estrategias pertinentes específicamente para la enseñanza de las ciencias naturales; y en el tercero, sobre estrategias específicas para la enseñanza de la matemática.

Si bien se trata de una experiencia más bien reciente, los resultados preliminares son alentadores. Los auxiliares docentes que participaron del trayecto, mostraron un fuerte compromiso con las instancias a través de la participación constante, la formulación de interrogantes y la lectura del material recomendado. Por otra parte, esta intervención parecería potenciar, en algunos casos, la estrategia por proyectos, en tanto los auxiliares volvían a sus equipos proponiendo mejoras y ajustes que permitieran mejorar las prácticas de enseñanza y evaluación, al tiempo que progresivamente comenzaron a tomar parte en la formulación de los proyectos.

Con relación a este dispositivo, se han identificado dos desafíos: por un lado, consolidar e institucionalizar el trayecto de formación para jerarquizar el saber pedagógico y formar los futuros cuadros docentes de toda la universidad; por el otro, diseñar e implementar estrategias de transferencia de los conocimientos trabajados en el trayecto hacia los otros docentes de los equipos, en particular, a los titulares. En ocasiones, las perspectivas innovadoras de los auxiliares se enfrentan con modalidades verticales de liderazgo por parte de los docentes a cargo, lo que genera un freno a la posibilidad de multiplicar el efecto positivo de las capacitaciones.

## Reflexiones finales

En la actualidad, la universidad pública argentina se enfrenta a un importante desafío: posibilitar el acceso efectivo de todos los estudiantes al conocimiento. Para ello, es necesario diseñar e implementar políticas y prácticas que promuevan, además de un ingreso masivo, altas tasas de permanencia y egreso, junto a altos estándares de calidad educativa. Para lograr una mayor democratización del sistema, sosteniendo su excelencia, es necesario incorporar estrategias que logren diversificar la oferta pedagógica y que partan de un diagnóstico real sobre el estado del conocimiento de los estudiantes, para alcanzar efectivamente los objetivos planteados para un egreso universitario.

Como se ha mencionado, la evidencia muestra que el ingreso y los primeros años es el período que presenta los mayores problemas en cuanto al rendimiento y la retención de los estudiantes, y que las posibilidades de superar con éxito este tramo se encuentran desigualmente distribuidas. Al mismo tiempo, es la labor docente en ese tramo una clave fundamental del éxito de los estudiantes y, también, un desafío. Por ello, resulta promisorio una estrategia de mejora que haga foco en el primer tramo y en la centralidad de la labor docente.

De este modo, el PME decidió focalizar inicialmente su trabajo de intervención en estas dos dimensiones a través de diversas estrategias con distintos énfasis en cada una.

Para el análisis realizado en este capítulo se seleccionaron tres estrategias que, con distintos enfoques y alcances, se basan en principios comunes: por un lado, que es posible ofrecer una educación de alta calidad para una matrícula masiva; y, por el otro, que una política universitaria basada en los valores de justicia social debe posibilitar no sólo un acceso formal al sistema universitario para todos los aspirantes, sino también el acceso efectivo al conocimiento.

La intervención del PME en esta línea se propone abordar los problemas de retención y rendimiento a partir de algunos supuestos básicos: el trabajo en el tramo inicial de las carreras debe ser fortalecido para asegurar una buena formación básica; la enseñanza (sobre todo en el primer tramo) debe comenzar en el punto de partida real de los estudiantes para alcanzar los estándares proyectados; la labor docente es una variable clave en la formación de los estudiantes; y la conformación de equipos docentes formados que trabajen coordinada y reflexivamente mejora la calidad de la enseñanza. De esta manera, el compromiso y desafío del PME fue conocer al estudiante real y al docente real con el que debía trabajar y, a partir de ello, diseñar o modificar las experiencias de intervención.

Ajustar las intervenciones a estudiantes y docentes reales implica diseñar estrategias contextualizadas, que asuman la existencia de una diversidad de tradiciones académicas y condiciones institucionales que diferencian cada unidad académica, disciplina, equipo docente y grupo de estudiantes. Por ello, tal como se evidenció a lo largo del capítulo, cada estrategia se diseñó

y adaptó a las características del contexto de implementación a partir de la realización de los diagnósticos correspondientes. A su vez, cada intervención modifica el estado de situación, los actores involucrados y al propio PME; de esta forma, se promueve la revisión constante de las estrategias de trabajo, su complejización y mejora.

Las iniciativas de estas características empiezan a surgir en las universidades públicas del país, en particular en las de reciente creación. El objetivo principal es ser fiel a la aspiración democrática de la universidad pública argentina, y asegurar que todos los grupos tengan acceso efectivo al conocimiento. En este contexto, este artículo forma parte de los puntapiés iniciales para investigaciones futuras sobre estas cuestiones.

## Referencias

Aberbuj, Claudia y Zacarías, Ivana (2015). "Universidad y los desafíos de la pedagogía". En: Tedesco, J.C. (comp.). *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Fundación OSDE-Siglo veintiuno editores.

Aberbuj, Claudia; Zacarías, Ivana; Guevara, Jennifer y Felix, María Belén (2014). "Programa de Mejora de la Enseñanza en la Universidad Nacional de San Martín: dos experiencias de mejora". Presentado en Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología y Educación de la OEI. Buenos Aires 12, 13, 14 de noviembre de 2014. Publicada en Memorias del Congreso, editadas de forma electrónica. ISBN 978-84-7666-210-6

Camilloni, Alicia (1995). "Reflexiones para la construcción de una didáctica para la educación superior". Paper. Primeras Jornadas Trasandinas Sobre Planeamiento Gestión y Evaluación Didáctica de Nivel Superior Universitaria, Valparaíso.

Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura. (2012). *Política universitaria argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ IEC.

Ezcurra, Ana María (2011). *Igualdad en la educación superior*. Buenos Aires: IEC-UNGS.

Tedesco, Juan Carlos; Aberbuj, Claudia y Zacarías, Ivana. (2014a). *Pedagogía y democratización de la universidad*. Buenos Aires: Editorial Aique.

— (2014b): "LA ENSEÑANZA EN EL INGRESO A LA UNIVERSIDAD: el caso de las carreras de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina)". En: *Revista digital Currículo sem Fronteiras*, v. 14, n. 3, p. 32-45, set/diez 2014. Brasil. ISSN 1645-1384 (online) [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)

Terigi, Flavia. (2007). "Los desafíos que plantean las trayectorias escolares". *III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy*. San Juan: Santillana.

