

INTRODUCCION

Propósito de la Comisión y objetivo del informe

1. De acuerdo a la Resolución 169 del Ministerio de Educación, la misión de la Comisión de Mejoramiento de la Educación Superior es “estudiar la situación de la educación superior en la República Argentina y poner a consideración del Ministro de Educación recomendaciones y propuestas de política”. Es decir, que su propósito podría caracterizarse como una contribución efectiva a la inclusión de la Educación Superior en la agenda del gobierno. Eso supone una elaboración importante: definir la serie de problemas públicos existente, que reclama la intervención del Gobierno a través de la consolidación de una política pública que le sirva de respuesta. El problema público se compone de los problemas de los ciudadanos que éstos y la sociedad no pueden resolver por sí mismos. Pero definir un problema de la sociedad como problema público exige una deliberación paciente y constructiva por parte de una red de personas representativas de los interesados, que comience por el conocimiento cabal de la situación y la conceptúe de manera satisfactoria.

Receptores del informe

2. Identificamos, por ende, los diversos receptores del informe, cuyo concurso y coordinación es vital para que, una vez incluida en la agenda, la cuestión pueda formularse e implementarse adecuadamente. Primero: el gobierno nacional en sus ramas ejecutiva y legislativa y los Consejos que asocian a las autonomías alcanzadas: el Consejo Federal de Educación y el Consejo de Universidades, a su vez compuesto por el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, los consejos de planificación regional de la educación superior; y segundo: las redes provinciales de establecimientos y las universidades en particular.

3. Además, el informe supone se propone comunicación directa con los movimientos sociales ligados a la actividad educativa superior. Educadores, estudiantes, padres de familia, dirigentes locales, directivos educacionales, comunidades científicas, grupos profesionales, en fin una serie de sectores vivamente interesados en expandir y mejorar la educación superior cuyas opiniones y actitudes, frecuentemente independientes de los gobiernos y aún de los establecimientos, son sin embargo gravitantes para arribar a las soluciones.

La debacle económico-social argentina (de la que se hablaba hasta hace poco en términos de “crisis”) equivale a la postración de un país luego de una guerra con el agravante de que todas las contradicciones y conflictos de han agravado en lugar de neutralizarse. Durante la Segunda Guerra Mundial las universidades europeas trataron de salvaguardar los valores y funciones fundamentales para convertirse en la posguerra en agentes de reconstrucción social. “Salvaguardar” la cultura universitaria y científica y prepararse para “reconstruir” la sociedad deberían ser en nuestro contexto actitudes ampliamente compartidas.

Entre las debacles que padecemos, la económica afecta de diversas maneras a las comunidades universitarias. Puede llegar, inclusive, a limitar drásticamente el flujo de intercambios con el exterior. Para evitar el aislamiento y el estancamiento debido al

factor económico sería necesario que las universidades públicas y privadas busquen mancomunadamente fortalecer la cooperación internacional. La globalización académica y científica puede ser encarada entonces, de manera positiva tratando de encontrar nuevos recursos para asegurar la continuidad de la universidad argentina.

El derrumbe del Estado, debacle que se ha venido produciendo durante las últimas décadas, afecta de manera particular a las universidades públicas pero también a las privadas, contribuir al resurgimiento de un Estado con nuevas dimensiones es otro de los desafíos actuales. La sociedad reclama un Estado transparente, inteligente, mejor articulado con los actores sociales, con mejores controles por parte de la sociedad, con funcionarios profesionalizados. La universidad no puede permanecer ausente en estas demandas. Sus aportes pueden ser decisivos para consolidar el Estado Nacional con nuevas características.

El capital intelectual de que disponen las universidades es un factor importantísimo para pensar estrategias de reconstrucción económico-social. Sobre todo porque durante la próxima década las inversiones del Estado y las inversiones extranjeras serán más que escasas. Habrá que plantear qué pueden hacer las universidades con su potencial para contribuir a la reconstrucción de la economía y de la sociedad. Si no existiera ese propósito se consolidaría la disociación histórica entre la universidad y las demandas económico-sociales del país.

Otro contexto crítico: la falta de oportunidades laborales para la juventud y la necesidad de fortalecer las funciones integradoras de la Educación Superior, tal como lo vienen haciendo muchos países europeos. El contexto de debacle, caracterizado por la anomia y la desorientación de los jóvenes impone la necesidad de contar con instancias institucionales de educación que suministren orientación y preparación prolongadas a grupos de edad sin chances de ser absorbidos por el mercado de trabajo.

Dificultades para la definición del problema público de la educación superior

4. La educación superior presenta algunas dificultades a la hora de definir los problemas públicos que la caracterizan. Éstas residen en que se trata de un sistema institucional enormemente extendido, formalizado y complejo. Por lo tanto, aunque sea declarada prioritaria, una política pública no podría ofrecer directamente soluciones sino que tendría que influir y amoldar previamente al cúmulo de instancias autónomas que manejan los procesos de enseñanza, investigación y extensión en el nivel superior. Frente a la pregunta acerca de si el campo de la educación superior es, en la Argentina, susceptible de abordarse a través de una política pública una respuesta plausible es que sí, pero a condición de que la misma opere simultáneamente en dos registros: el gobierno nacional y las autonomías provinciales y universitarias.

La serie de problemas públicos principales

5. La problemática que atañe a nuestra educación superior y dentro de ella a la universidad de principios de siglo XXI es social y cognitivo. El arrastre indefinido de un modo estructural, al que están encadenados otros múltiples enredos secundarios, suele generar situaciones de recelo y frecuentes pujas distributivas con otras agencias públicas, grupos de contribuyentes o núcleos de interesados. El ahogo presupuestario y

la falta de planeamiento racional de las inversiones agudizan las dificultades, llevando a los universitarios a asumir posiciones defensivas, que son comprensibles toda vez que menudean los episodios que amenazan en el ya insatisfactorio caudal de financiamiento.

6. Nuestra sociedad transitó casi todo el siglo XX como una época abierta a la inmigración y permeable a la movilidad social ascendente. La universidad y los institutos superiores, como vértices del sistema educativo, fueron mecanismos bastante eficaces de democratización e igualdad de oportunidades. En la recuperación democrática de 1983 esa tendencia se colocó en el orden del día del sistema político y de la autonomía universitaria. La tradición integradora gravitó como una presión externa sobre las comunidades académicas pero fue asimilada generalmente por éstas como una resultante natural de su escala de valores. El esfuerzo que hicieran las universidades nacionales por albergar a todos aquellos que solicitaran ingresar fue un ejemplo demostrativo de la vocación igualitaria y el compromiso social que caracteriza a nuestro sistema.

7. Sin embargo, transcurridos dieciocho años cabe hacer una evaluación y replantear la contribución de la educación superior y especialmente de las universidades nacionales a la justicia social. Los elementos del análisis tienen que ser, entre otros, las tendencias del financiamiento, la diversidad de tareas académicas acometidas, las corrientes demográficas, el panorama de las profesiones, la realidad del sistema escolar.

8. La evidencia más contundente de este aserto es la dificultad para consolidar los números de alumnos noveles como población estudiantil en aptitud de evolucionar regularmente hasta la titulación, exponiendo en cambio porcentajes de fracaso excesivamente elevados. Aún cuando la ampliación del ingreso a las carreras universitarias ha sido indudablemente la estrategia de igualdad de oportunidades más efectiva y concreta que se pusiera en marcha en varias décadas, lo cierto es que se hace necesario pensar en su mejoramiento, incluso a través de nuevas alternativas.

9. Los bajos rendimientos llaman la atención sobre problemas educacionales pre-universitarios que van en aumento, sobre un deterioro en las condiciones de la docencia y de la gestión curricular en las carreras de grado masivas, sobre un atraso en la instauración de sistemas de becas y sobre una sobrecarga creciente de frentes de trabajo abordados por las comunidades académicas, que absorben estructuralmente recursos materiales y humanos, en parte los mismos que serían necesarios para luchar contra la desertión.

10. Dos afirmaciones de la educación comparada sobre los sistemas de educación superior a escala mundial son aplicables a nuestro país. Primera: la presencia simultánea de la matriculación masiva y los estudios de pos grado crea en los establecimientos tensiones irresolubles que obligan a la apertura de un nuevo nivel; segunda: la convivencia de la investigación científico - tecnológica y la enseñanza comprensiva produce en los establecimientos incompatibilidades que conducen al montaje de un nuevo sector, o a la renovación de un sector tradicional cuyas instituciones y programas requieren un mayor reconocimiento social.

11. Un “nuevo nivel” y un “nuevo sector” son las conclusiones claras que los “teoremas” del conocimiento disponible sobre educación superior nos indican. Entre los

egresados del secundario a los 17 años y las licenciaturas o profesiones equivalentes habría que insertar orgánica y formalmente otra titulación. Al lado de las universidades con investigación y transferencia tecnológica es necesario fortalecer las redes provinciales de otro tipo de establecimientos como colegios, institutos y escuelas superiores. Análisis, reflexiones académicas y datos consistentes nos permiten verificar empíricamente que esta tendencia relevada internacionalmente por los estudios comparados se reitera en nuestro país, proporcionándonos una hipótesis de mejoramiento estructural cuya viabilidad corresponde profundizar.

12. Esas metas, sencillamente planteadas, constituyen un gran desafío y convocan a una amplia concertación entre autoridades y directivos de distintas jurisdicciones y establecimientos para organizar un desarrollo transformador y comunicarlo adecuadamente a los interesados directos y a la sociedad en pleno.

13. A propósito de la idea de ‘nuevo nivel y nuevo sector’, dada nuestra cultura institucional y jurídica, es conveniente precisar que el mero crecimiento no es desarrollo. Es demasiado frecuente que el campo de la educación superior sea objeto de demandas desmesuradas que se traducen en una suerte de inflación educacional. Esa propagación ilusoria engloba a los establecimientos, las carreras, los títulos, el emplazamiento geográfico y más recientemente al empleo de técnicas a distancia. Algunas medidas de política que incurrieron en la confusión entre mejoramiento y formalismo o nominalismo, el estancamiento económico y la explicable ansiedad por producir y apropiarse de oportunidades han hipertrofiado amplios tramos de la educación superior generando a poco andar insatisfacciones nuevas y más profundas. El desarrollo, utilizando la distinción de la economía, es diferente al crecimiento porque es sustentable e irreversible. Un crecimiento no convalidado por el mejoramiento de la calidad, por la conformación de planteles académicos de alta dedicación, por la instalación de capacidades curriculares y pedagógicas no genera buenos rendimientos educativos o se traduce en graduados cuyos títulos no aseguran las competencias y destrezas esperados.

Razones por las que es necesario encarar una política pública

14. ¿Por qué el gobierno nacional debiera abocarse a la educación superior como una prioridad de política? Porque cuenta con atribuciones suficientes y con un mandato explícito en la Constitución Nacional para propender, por esa vía, a la prosperidad y al desarrollo humano. El Congreso de la Nación, efectivamente, tiene a su cargo la redacción de “*planes de instrucción general y universitaria*” (texto de 1853-1860) y más precisamente “*sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*” (Artículo 75, inciso 19, texto de 1994). También porque en 1995 fue dictada la Ley 24.521, denominada de Educación Superior, que se propone la regulación del nivel, y cuya influencia e impacto sobre el sistema está pendiente de análisis.

15. Hay, cuanto menos, otras cuatro razones para encarar sin demoras una política pública en esta área:

A-La irrupción de la sociedad del conocimiento y de la información con sus exigencias sobre todos los ámbitos de la producción, los servicios, el estado, la cultura y la vida cotidiana que sólo pueden ser atendidas a través del sistema de investigación científica y tecnológica y de cambios en el sistema educacional y en la sociedad;

B-La polarización entre ricos y pobres, con un proceso de marginación y exclusión social que afecta a amplios contingentes poblacionales con crecimiento demográfico elevado, y que entraba la movilidad social ascendente característica de la sociedad durante más de un siglo;

C- Los déficits de cobertura geográfica y social de la educación superior y la heterogénea y segmentada diversidad de sus ofertas, el deterioro cualitativo y cuantitativo de la graduación en la enseñanza media y las magnitudes del fracaso de los jóvenes en los estudios superiores por causas socioculturales, económicas, pedagógicas y vocacionales; y

D- La falta de coordinación de esfuerzos entre las jurisdicciones públicas y de éstas con el sector privado, la escasez de inversiones, la irracionalidad en la asignación del gasto, la deficiente cultura de la evaluación institucional, los severos problemas de retribución, desempeño y perfeccionamiento de la profesión académica.

16. La autonomía y la calidad son los temas que, ambos en paralelo, campean necesariamente sobre los análisis y proyectos de educación superior y constituyen el desafío intelectual y práctico que debe afrontar cualquier política que se proponga algo más o algo distinto que poner en marcha establecimientos. La expansión del número y del tamaño de los establecimientos y el incremento acelerado del conocimiento disponible, así como las implicancias estratégicas de sus cambiantes aplicaciones sociales constituyen fenómenos indudablemente centrales de nuestra época. Para el estado y la sociedad de una nación vulnerable como la nuestra sería tan temerario dejarlos librados al azar como desaprensivo interferirlos con omnipotencia burocrática. El camino de una política pública acerca del conocimiento y la justicia social, que de eso se trata, reclama reglas que eviten conflictos y favorezcan una organización y un funcionamiento eficientes. Encontraremos ese rumbo a través del ejercicio compartido, entre todos los centros de poder legítimo involucrados, de la coordinación, la cooperación y el compromiso.

17. El panorama internacional exhibe una apreciable cantidad de casos nacionales en que los sistemas de educación superior han soportado y superado la prueba de la reestructuración y continúan dando satisfactorias respuestas a sociedades y estados que, a su vez, invierten fondos y depositan esperanzas en ellos, a cuenta de una expectativa racionalmente fundada en que serán un factor decisivo para su potencial económico, social y cultural. Corresponde extraer de esa experiencia comparada un cúmulo de sugerencias, sin ceder a ideología alguna que prescriba al gobierno contraponerse a las autonomías en pos de modelos, acaso buenos para su propio contexto, pero no arraigados en la experiencia de nuestras comunidades. La innovación, por el contrario, tendría que asegurarse a través de una política pública del gobierno convergente con las autonomías en pos de una mejora programada, firmemente asentada en el conocimiento de los participantes, en su experiencia propia e incrementado, por qué no, por la exploración cuidadosa de fórmulas extraídas de otros escenarios nacionales. A través de la definición del interés general, del aprendizaje institucional,

del intercambio de argumentos, de la asunción de compromisos y de la construcción participativa de alternativas superadoras en todos los planos en Educación Superior es posible sumar a los gobiernos y a las autonomías en torno a una política pública que no llegue por imposición a los establecimientos, sino que sea auténticamente asumida.

18. Fuerzas y acciones de distinto origen, bien y no tan bien intencionadas, han presionado desde hace décadas y siguen haciéndolo para desvalorizar las formas e instituciones genuinas del sistema. Afectan a los títulos, las carreras, los puestos docentes, las funciones, los establecimientos, incluidas las universidades, y las unidades académicas. El peligro de esta dilatación artificial es que, analizado en su dimensión colectiva, social, usurpa el buen nombre de la expansión, el desarrollo y la cobertura, funciones éstas relevantes para la democratización y el perfeccionamiento del sistema. Es imperioso deslindar una corriente de la otra. El deber cívico insoslayable, la norma ética primordial de todo acto en la educación superior –desde la promoción de una asignatura, pasando por el desempeño de una cátedra, la concesión de un título, hasta llegar a la autorización de una universidad- debe ser que las formas garanticen fielmente los contenidos, que las certificaciones reflejen exactamente la calidad prometida. En un paisaje inflacionario la ética de la educación superior sufre un deterioro insalvable y los abusos del poder se convierten en el modo habitual de relacionar a oferentes y demandantes de bienes públicos que ya no son sino simples posiciones, posesiones y privilegios.

Alcances y limitaciones de un modelo teórico

19. Es de perogrullo que una mejor educación superior requiere la presentación de un modelo final que convenza de sus virtudes y sea adoptado, si se trata del sistema en su conjunto a través de una ley o si se trata de una universidad o de un sector del sistema a través de una ordenanza aprobatoria de un documento técnico. La experiencia indica que la tarea de diseño de esos arquetipos es ardua, que bien confeccionados resultan sugerentes y motivadores, mas también que, transcurridos los años, no suelen ofrecer resultados proporcionales a las expectativas que crearon. Ya sea en leyes o en documentos técnicos los modelos ideales son difíciles, sino imposibles de implementar. Aunque indispensables, esas elaboraciones imaginarias del futuro son claramente falentes para imprimir una dinámica a las situaciones existentes. Otros elementos y argumentos tienen que ser presentados al lado de los modelos deseados para hacer viable su construcción. Primero, una descripción sincera de las capacidades institucionales con que se cuenta para emprender la marcha: potestades legales, recursos financieros y técnicos, conocimientos disponibles, actitudes favorables en los participantes; segundo, una puesta a punto de los mecanismos que permitirán reunir en cada etapa las condiciones necesarias para el avance, fijar las metas, implementarlas y evaluarlas; y tercero: la clarificación más completa posible de los dispositivos organizativos de que dispondrán los actores para modificar sus prácticas cotidianas, entre ellos: el empleo del tiempo y el espacio, los encuentros interpersonales, los conocimientos a transmitir, las predisposiciones culturales en pro del aprendizaje, la investigación o la transferencia, que dan así vida real a cada objetivo propuesto.

Condiciones para la viabilidad de una política pública

20. El éxito depende de la sincronización con la que lineamientos semejantes sean impulsados mancomunadamente por diferentes estamentos. Los factores indispensables para el mejoramiento de la educación superior son: la concepción y puesta en práctica de una política pública prioritaria, la reforma institucional y el desarrollo de los establecimientos y la adopción por parte de los participantes de una cultura organizacional, científica y pedagógica que ofrece por igual la calidad y la justicia social.