

PANEL: EDUCACION INCLUSION IGUALDAD

Juan Pablo Abratte

En primer lugar quiero agradecer a Diego por la presentación, a Mempo por su generosidad ante la convocatoria a Egresados por la Universidad Pública –y particularmente al compañero Menoyo por la iniciativa- y también muy especialmente a todos los compañeros y compañeras de la Lista 99 PCU porque han apoyado las cuestiones operativa y de difusión que han hecho posible este encuentro.

Inicialmente el título del encuentro iba a ser algo así como “la inclusión en tiempos de Macri” y creo que la gente que lo estaba pensando tuvo la buena idea de modificarlo....porque hablar de inclusión en tiempos de Macri, al menos en el sentido en que veníamos discutiendo –incluso a veces críticamente la palabra inclusión en la última década es casi un contrasentido. No obstante, en interrogante sobre la inclusión y la igualdad en este tiempo político continúa siendo potente, especialmente cuando lo hacemos desde la universidad pública y desde una facultad en la que el pensamiento crítico, lejos de ser problemático como vienen planteando desde los discursos oficiales, es el principal objeto de nuestro trabajo cotidiano.

Para interrogar a la inclusión y la igualdad en educación y particularmente en la Universidad argentina, voy a hacer un breve recorrido histórico en torno tres ejes: las regulaciones –en particular la legislación sobre educación superior- las políticas y las prácticas.

La Ley de Educación Superior y la Universidad

La Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) se sancionó en 1995, en el marco de la consolidación del modelo neoliberal posterior a la reelección de Carlos S. Menem. Se profundizaron procesos como la reforma del Estado, las políticas de ajuste estructural y la transferencia de servicios públicos a unidades menores –provincias y/o municipios- así como la apertura de la economía a los mercados

internacionales, jerarquizando el papel de los organismos financieros en la formulación de las políticas sociales y educativas. Estos procesos fueron acompañados de una fuerte transformación cultural orientada a legitimar al mercado como el principal y más eficaz distribuidor de los recursos, lo que implicó un debilitamiento de la participación ciudadana y un cuestionamiento creciente de la política como esfera central en la constitución de la sociedad, rasgos que influyeron significativamente en el proceso de sanción de la norma. Con la LES se pretendió conformar un sistema de educación superior integrado, articulando dos sub-sistemas con tradiciones diferenciales en la historia educativa argentina: el universitario y el “no universitario”. Las características de ambos sistemas, sus formas organizacionales, su régimen de acceso a la docencia y su grado de autonomía respecto al Estado, son algunos de los elementos que diferencian significativamente ambos tipos de ofertas formativas. Sin embargo, la intención de articularlas y dotarlas de un marco legal único puede ser considerada como una primera medida, pero sólo a condición de comprender que este proceso de integración no se resuelve exclusivamente en el plano normativo, sino que requiere de políticas claras que, reconociendo las especificidades y tradiciones institucionales de cada sub-sistema, permita producir una integración progresiva. Las modalidades de articulación entre el universitario y el no-universitario quedan sujetas a la celebración de convenios o acuerdos interinstitucionales, sin fijar criterios claros para su realización. De este modo, los mecanismos de articulación y definición de políticas se mantuvieron en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional –con la participación de organismos consultivos de escasa eficacia para orientar estos procesos– y las decisiones operativas que materializan dichas formas de articulación quedaron libradas al espacio de acuerdo interinstitucional, regido en muchas ocasiones por una lógica de mercado, que ha dificultado el diseño de modelos de articulación democráticos, de alta calidad académica y valoración social.

En lo que refiere al Sistema Universitario, la LES pone en pie de igualdad a las universidades públicas y a las privadas, aunque en sus disposiciones específicas resulte excesivamente reglamentarista para las primeras, y desreguladora para

las segundas. En efecto, la ley avanzó sobre aspectos centrales de la autonomía de las Universidades Nacionales. Si bien no puede cuestionarse el rol del Estado como órgano de fijación y control de las políticas generales para el sistema de educación superior en su conjunto, la Ley regula aspectos del funcionamiento interno de las instituciones, particularmente los referidos al gobierno y la gestión institucional, dejando otros aspectos sin regular.

Las disposiciones del texto legal no parecen responder a una intención del Estado de cumplir un rol regulador para el sistema en su conjunto sino, más bien, la de intervenir en decisiones que históricamente le han correspondido a las instituciones universitarias en forma autónoma. Las disposiciones respecto de la representación de los diferentes claustros en los órganos colegiados de gobierno son injerencias del Estado en la dinámica política de las instituciones que no parecen orientarse a conformar criterios comunes para la organización institucional y el gobierno del sistema (especialmente si se tiene en cuenta que la gestión institucional no es regulada para las universidades privadas, ni tampoco para los Institutos de Educación Superior No-Universitaria). En ese sentido, la ley constituye un avance sobre la autonomía institucional, que no puede ser concebido como resultante de la integración de las instituciones en un sistema común, que requiere de alguna regulación por parte del Estado. Por otra parte, en aspectos que requieren de la intervención del Estado, con el objeto de garantizar principios comunes para todo el sistema, el texto legal amplía los márgenes de autonomía institucional o deja aspectos sin legislar. Por ejemplo, cuando se dispone que en las Universidades con más de cincuenta mil alumnos, el régimen de admisión, permanencia y promoción sea definido en forma autónoma por cada Unidad Académica o Facultad favoreciendo una multiplicidad de sistemas de acceso e impidiendo la definición de políticas comunes y generales para todas las facultades de una misma universidad. Otro aspecto sobre el cual el Estado debería regular el sistema en su conjunto es el régimen salarial docente, que queda librado a la decisión autónoma de cada universidad, produciendo de este modo una mayor fragmentación y diferenciación en el sistema universitario.

Las transformaciones operadas en el vínculo entre el Estado, el mercado y la sociedad se orientaron a concebir a la educación en general –y especialmente a la enseñanza superior- como un bien que debía ser distribuido mediante estrategias análogas a la lógica económica, más que como un bien público y un derecho social e individual. Esta concepción fue atravesando –aunque no de un modo lineal o mecánico- la formulación legislativa, la definición de las políticas y algunas prácticas al interior del sistema educativo, y en particular de las universidades. Sin embargo, las instituciones y sus actores representaron también un espacio de resistencia a esta concepción hegemónica. En el momento en que la ley fue promulgada sin una consulta extendida y, en general, contra los intereses de la comunidad universitaria, ellos se expresaron mediante múltiples manifestaciones públicas e incluso a través de la presentación de recursos de amparo ante el Poder Judicial, por gran parte de las universidades nacionales. Posteriormente, pese a la vigencia de la norma, en muchos casos las universidades han encontrado modos de conservar espacios de autonomía y constituirse en un espacio de defensa de la educación como bien público y social y de fortalecer formas democráticas para su distribución.

Por otra parte, desde el Estado Nacional se implementaron una serie de políticas que claramente se orientan a la inclusión efectiva de diversos sectores sociales al sistema educativo en general y a la educación superior en particular. Se han desarrollado líneas de articulación entre las Universidades y los Institutos Superiores de Formación Docente, que han sido impulsados conjuntamente por la Secretaría de Políticas Universitarias y el INFOD, procurando un trabajo cooperativo en torno a la identificación de problemáticas comunes, la definición de propuestas para superarlas y la conformación de redes interinstitucionales más amplias, orientadas no sólo a la articulación de los estudios no universitarios con los universitarios en términos de ofertas de Ciclos de Complementación Curricular o tramos de Articulación con las carreras de grado, sino al abordaje conjunto de proyectos innovadores que articulen a los dos subsistemas.

Además, se han desarrollado líneas de financiamiento, becas y otros mecanismos de inclusión que han permitido a las instituciones universitarias delinear políticas

institucionales que fortalecen la concepción de la educación superior como un derecho personal y social y la acción prioritaria sobre sectores antes excluidos de los estudios superiores. En ese sentido, las políticas tanto desde el Estado Nacional como en el propio ámbito de las instituciones universitarias parecen haber ampliado los márgenes que la Ley de Educación Superior les fijaba, delineando nuevos horizontes para la educación superior en su conjunto. Sin embargo, la legislación no se ha modificado, pese a que en los últimos años se presentaron diversos proyectos, desde distintos sectores políticos para derogar la ley de educación superior y sancionar un nuevo marco legal que regule el sistema en su conjunto. La sanción de la Ley de Educación Nacional (26.206), en la que se define claramente un nuevo posicionamiento del Estado respecto a su intervención como garante del derecho a la educación para el conjunto de la población, estableciendo además una ampliación de la escolaridad obligatoria que se extiende al nivel secundario –con los efectos que esta medida tiene para la educación superior- no ha logrado configurar un escenario político que impulse la sanción de una nueva ley. Algunas interpretaciones ponen de relieve que el espacio de la política educativa ha logrado impulsar transformaciones en el sistema de educación superior que no han requerido una modificación de sus marcos normativos y que, en ese sentido es el camino de la política y no el de la legislación el que ha resultado más fértil para desarrollar procesos de reconfiguración efectiva del sistema tanto en sus aspectos normativos como en sus prácticas. Si bien es cierto que cualquier legislación –entendida como forma de regulación social- delimita un amplio margen de acción para los agentes y que, es en la esfera política donde dichos marcos pueden ampliarse, resignificarse y/o reorientarse, también es necesario preguntarnos si las transformaciones que el sistema requiere en la actualidad –en vistas de un nuevo horizonte en las relaciones entre el Estado, el Sistema Educativo en general y el mercado- no requieren que esta ampliación de los márgenes de acción política encuentren su correlato en el marco legal vigente. Por otra parte, y atendiendo a una tradición histórica nacional por la cual las leyes de educación han cumplido históricamente una función motorizadora de cambios y transformaciones, no resulta indispensable

avanzar en la sanción de una nueva ley, y debatir acerca de las características que este nuevo marco jurídico debería adoptar.

A fines del periodo kirchnerista se aprobó la LEY DE IMPLEMENTACION EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACION SUPERIOR, por el que se modificaron seis artículos de la LES y se incorporan dos nuevos. Como podremos advertir a continuación, esta modificación se dirige específicamente a cambiar algunas de las disposiciones más cuestionadas de la LES:

- 1) En primer lugar se establece claramente la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206; la cual implica entre otros propósitos: Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso; proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables; promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales; equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias; constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional; promover formas de organización y procesos democráticos y vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población.

- 2) Una cuestión en la que explícitamente el texto del proyecto modifica el sentido asignado a la educación superior en la LES es el que refiere a la gratuidad. El Artículo 2º bis que se propone incluir al texto de la LES : Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos. Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. En ese sentido, de aprobarse esta modificación, se estaría definiendo claramente la gratuidad de la enseñanza de grado, evitando cualquier mecanismo directo o indirecto para la mercantilización de la educación.
- 3) Otra de las cuestiones que el proyecto de ley modifica es el referido al sistema de ingreso y permanencia en la Educación Superior. En primer lugar porque se establece claramente el ingreso “libre e irrestricto a la enseñanza de grado” Si bien el ingreso debe ser complementado mediante procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador. Por otra parte, y para operativizar esta disposición, se propone la modificación del Artículo 50 de la LES que fijaba las condiciones de rendimiento académico mínimo para las Universidades Nacionales –el denominado Régimen de Alumno Activo- dejando sin regular dichas condiciones para las Universidades Privadas. El proyecto establece que “Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles” con lo cual se repara una disposición que a la vez que avanzaba sobre la autonomía académica de las universidades públicas “desde arriba” –fijando condiciones académicas mínimas para la

regularidad de los estudios sin atender a las características especiales de cada institución, también limitaba la autonomía de las Universidades “desde abajo” fijando que en las universidades con más de 50.000 alumnos la definición de los sistemas de ingreso, permanencia y egreso eran competencia de las Facultades o Unidades Académicas equivalentes, dejando a la universidad pública sin herramientas legales para definir una política institucional sobre un aspecto central de su dinámica académica.

- 4) En cuanto al financiamiento del sistema universitario se establece que: El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional y se sostiene la autarquía económico-financiera. En el texto se incorpora además un nuevo artículo, el 59 bis en el que se dispone que “el control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos”. Esta decisión puede generar un debate en torno a los alcances de la autarquía económico financiera de las universidades públicas, por cuanto se asigna un rol central a la Auditoría General de la Nación en el control administrativo de las instituciones –acompañado de los mecanismos de auditoría interna, que garanticen la transparencia en la administración de los recursos, no sólo los provenientes del presupuesto nacional, sino los que las propias instituciones pudieran obtener de otras fuentes de financiamiento.

Reflexionando entonces sobre esta reforma de la LES puede afirmarse que la modificación de la ley aunque limitada en sus alcances reorientó aspectos centrales de las regulaciones anteriores: definiendo principios generales para el sistema de educación superior que se enmarquen en las disposiciones de la Ley de Educación Nacional en cuanto a la concepción de la educación superior como un derecho personal y social, evitar formas de mercantilización de la educación pública, definir explícitamente la gratuidad de los estudios de grado e incorporar principios como la igualdad y la inclusión –presentes no sólo en la legislación educativa sino en las definiciones actuales de las políticas- ampliar la autonomía institucional para la definición del régimen de ingreso y regularidad de los estudios, garantizar el aporte estatal como fuente de financiamiento de la educación de grado y sostener la autarquía, estableciendo mecanismos internos y externos de control para garantizar la transparencia en la provisión y utilización de los recursos públicos o los que las instituciones generan en el marco de las universidades nacionales.

El “Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior” (SPU)

La política de educación superior del actual gobierno nacional parece centrarse en algunas estrategias concretas que se están definiendo en estos pocos meses:

- La implosión del sistema universitario público mediante mecanismos de articulación con el sistema privado y las instituciones de formación docente y técnica de jurisdicción provincial. La creación de un sistema de reconocimiento académico esbozado por en la UNC por el actual rector Hugo Juri, pero extendido por el Ministerio de Educación y Deportes a toda la Educación Superior (Resolución 1870 - E/2016)
- A través de esta Resolución se crea el “Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior, que consiste en un espacio abierto y dinámico, conformado por instituciones de educación

superior del país(*públicas y privadas*) que se comprometen al reconocimiento de estudios, con el fin de mejorar las capacidades de articulación inter-sistema y de potenciar recursos y capacidades institucionales mediante la articulación, facilitando la movilidad estudiantil, la innovación curricular y el diálogo interinstitucional, asegurando el sostenimiento de calidad académica y la igualdad de oportunidades en todo el proceso educativo hasta el logro de la titulación”

- Se invita a integrar el sistema a todas las instituciones universitarias reconocidas por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES DE LA NACIÓN que hayan atravesado procesos de autoevaluación institucional o evaluación externa vigente, mediante la suscripción voluntaria del acuerdo correspondiente con la SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, que como Anexo forma parte integrante de la resolución, así como a instituciones de educación superior no universitaria mediante acuerdo suscrito con una Institución Universitaria con sede en el mismo CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CPRES), siempre que hayan atravesado procesos de autoevaluación institucional o evaluación externa vigente, en todos los casos que estos procesos les sean exigibles legalmente. En caso de no contar con acreditación vigente, las instituciones universitarias podrán incorporarse al sistema, comprometiéndose a iniciar tales procesos durante el lapso de vigencia del convenio referido en el artículo precedente (4 años)
- La SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS tendrá la responsabilidad, mediante sus diferentes programas, de proceder a realizar convocatorias a proyectos de articulación a través de distintas estrategias, entre carreras y/o familias de carreras, entre instituciones universitarias, de **pregrado, grado y posgrado.**

- Por su parte, el modelo de CONVENIO ENTRE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS Y LA UNIVERSIDAD sostiene que: “la UNIVERSIDAD en pleno ejercicio de su autonomía se integra al Sistema Nacional de Reconocimiento Académico de Educación Superior, en consecuencia se compromete al desarrollo de las acciones que desde la coordinación del sistema se establezcan en pos de generar la efectiva integración y articulación horizontal y vertical del sistema de educación superior, tanto en el plano institucional, curricular como estudiantil”. Un párrafo especial merece este articulado: la integración de las instituciones al sistema es “voluntaria”, y se realiza en pleno ejercicio de la autonomía, sin embargo se delega en la Coordinación del Sistema (SPU/MINISTERIO DE EDUCACION Y DEPORTES) el desarrollo de acciones en el plano institucional, curricular y estudiantil, lo que va en detrimento de la autonomía universitaria, incluyendo aspectos como el “institucional” y el “estudiantil” que son claramente atribuciones legales de cada institución universitaria. Una delegación de tales atribuciones que no quedan especificadas claramente en el texto del convenio implicaría por ejemplo la gestión de los estudiantes (SIU GUARANI) por parte de la SPU, y no por cada institución universitaria.
- “La UNIVERSIDAD podrá integrarse al Sistema de Reconocimiento Académico de Educación Superior en la totalidad de su oferta académica o parcialmente, pudiendo ser esa integración de modo gradual, sea por Carreras, Tramos Curriculares, Ciclos, Prácticas, Asignaturas, Materias, Otras experiencias formativas” La variedad de experiencias que pueden ser incluidas en el sistema constituye –desde la perspectiva oficial- un rasgo de flexibilidad curricular, institucional y académica. Sin embargo se abren interrogantes respecto a los múltiples efectos de este tipo de experiencia.
- En primer lugar porque en sistemas como el argentino, las universidades no sólo acreditan trayectos académicos, sino que habilitan para el ejercicio

profesional de los graduados. En ese sentido, a diferencia de otros sistemas de educación superior en los que la certificación de saberes es independiente de la habilitación profesional, en nuestras universidades especialmente en lo que refiere a las carreras de grado- las titulaciones suponen una habilitación profesional (independientemente del grado de regulación que tenga luego el ejercicio de la profesión) De este modo el reconocimiento de asignaturas, materias, ciclos, tramos curriculares, ciclos y/o prácticas supone la acreditación de una variedad de experiencias formativas entre instituciones con gran heterogeneidad en sus condiciones pedagógicas e institucionales. Los interrogantes que estas líneas de política de educación superior generan en torno a procesos de mercantilización de la educación superior y transferencia de recursos del sector público al privado, resultan preocupantes. Todos sabemos que las Universidades Privadas tienen –en cuanto a su oferta formativa de grado- algunas características fuertemente diferenciales respecto a las públicas. Tanto el desarrollo de conocimientos –por la escasa investigación en el ámbito de las instituciones privadas de educación superior- como las características de su planta docente, el tipo de carreras que generalmente se ofrece – vinculadas al desarrollo de ciertas disciplinas generalmente de neto corte profesional y con escasos requerimientos de prácticas sofisticadas –que en muchos casos vuelven poco rentable una oferta educativa en el mercado educacional– ha restringido el desarrollo de carreras que tengan altos requerimientos de equipamiento tecnológico para el ejercicio profesional, desarrollando en cambio ofertas más cortas, con desarrollo de tecnologías blandas, muchas veces implementadas con modalidades semipresenciales y/o directamente de educación a distancia. El sistema podría favorecer la articulación de esas experiencias con otras en el ámbito de la Universidad Pública –constituyendo una modalidad inédita de transferencia de recursos públicos al sector privado, que aunque compleja por el escenario político de las universidades públicas y la movilización de los actores institucionales- podría generar modalidades de reconocimiento “cruzado” entre las

universidades públicas y las privadas, potenciando aspectos que resultan débiles en el subsistema privado de educación superior.

- La centralización del poder en el Ministerio de Educación y Deportes y al interior de cada institución universitaria en el Rectorado, por encima de las facultades como modo de garantizar esos mecanismos de articulación que incluye ofertas de pregrado, grado y posgrado en las que pueden articularse instituciones públicas y privadas, universitarias y no universitarias. De este modo, más allá de que la participación en el sistema sea voluntaria, una implementación de este sistema podría favorecer una mayor fragmentación del sistema de educación superior en la Argentina, generando circuitos diferenciales en los que confluyan oferta pública y privada en diversos tramos de formación.
- Se propiciaría entonces la segmentación del sistema, y su re jerarquización diferenciada. Por ejemplo el diseño de trayectos de formación de escaso valor académico pero alto valor en el mercado (frecuente hasta hoy en las universidades privadas) podrían articularse con Carreras de Posgrado de Universidades Públicas. Igualmente podrían generarse ofertas específicas de formación de pre-grado orientadas a una formación para el trabajo, con reconocimiento universitario, lo cual en sí mismo no sería un problema, siempre que dichas ofertas se diseñen con criterios académicos y no como respuesta directa a demandas del mercado. Tal como se ha advertido en numerosos trabajos críticos del Plan Bolonia (sistema de créditos de las universidades europeas) y el sistema TUNNING (currículum por competencias) en las instituciones universitarias se ha producido un vaciamiento de contenidos social y académicamente significativos, para favorecer aprendizajes instrumentales, ajustados a las demandas empresariales.

- Otro efecto sería la diferenciación progresiva del trabajo docente generando mecanismos diferenciales de reconocimiento salarial en función de la participación en el Sistema, que contaría con financiamiento específico de la Secretaría de Políticas Universitarias. Por otra parte, los criterios para este financiamiento no quedan establecidos ni en la Resolución Ministerial ni en el ANEXO (CONVENIO SPU-UNIVERSIDAD) por lo que no podría garantizarse la gratuidad del pre grado y el grado, o modalidades mixtas que al articular instituciones públicas y privadas generen mecanismos de financiamiento adicionales mediante los convenios interinstitucionales específicos. Resulta peligroso que mediante fondos públicos (SPU) se financien trayectos mixtos, de alto impacto en el sistema privado o que mediante los mecanismos de convenio interinstitucional se aseguren otras fuentes de financiamiento para la Universidad Pública por fuera de los principios de gratuidad establecidos en la LEY DE IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (Ley 27204/2015)

La celebración de convenios entre las Universidades que integran el sistema tiene como principal restricción en el marco de la Resolución que estamos analizando, que dichas instituciones se encuentren ubicadas en el mismo CPRES. En ese sentido, es necesario advertir que el mecanismo de articulación interinstitucional privilegiado a partir de la sanción de la LES ha sido la celebración de convenios . Este mecanismo, desvinculado de una política de articulación que oriente desde el Estado las características de estos convenios –o lo que es más grave- enmarcados en una política en la que el propio Estado impulse su realización generó en los 90 experiencias de articulación inter institucional de escaso valor académico y que potenciaron la fragmentación del sistema –privilegiando algunas instituciones por sobre otras respecto a sus posibilidades de articulación con carreras de grado- por otra parte, también generaron mecanismos de financiamiento para las universidades públicas mediante convenios con

otras instituciones de educación superior que en algunos casos afectaron directamente la gratuidad de los estudios de grado mediante el cobro de aranceles o –en los casos en que no se produjo directamente el arancelamiento de ciclos o trayectos de articulación- se desarrollaron otros mecanismos mediante los cuales se diluyó la responsabilidad del estado sobre la educación superior universitaria (participación de instituciones privadas aranceladas, convenios con colegios profesionales que aportaban a las universidades para el desarrollo de los ciclos de articulación, sindicatos u organizaciones que conveniaban trayectos formativos con instituciones universitarias financiándolos, etc.)

- Otro de los requisitos para integrarse en el sistema es la evaluación y acreditación tanto para las instituciones universitarias como para los Institutos Superiores No Universitarios. Esta disposición que se plantea como garantía de calidad de la oferta (articulada) tiene varios efectos: en primer lugar establece la Autoevaluación y Evaluación Externa como condición para incorporarse al sistema, pero al mismo tiempo permite que las instituciones que no cuenten con esas evaluaciones puedan hacerlo mediante el compromiso de ser evaluadas en los cuatro años de duración del convenio (lo que deja dudas acerca de las instituciones privadas y no universitarias) por otra parte, aunque este criterio se presenta como resguardo de la calidad, establece de hecho un nuevo elemento de segmentación en el sistema, produciendo instituciones de primera (que podrían articular tramos terciarios y universitarios de oferta pública y/o privada) con otras de segunda que no tendrían esa posibilidad.
- Este proyecto, que toma elementos de propuestas ya implementadas en otros países y que han sido fuertemente cuestionadas en términos de la mercantilización de la oferta, la segmentación del sistema, el vaciamiento de contenidos en las instancias de grado y el diseño de ofertas que responden mecánicamente a demandas específicas del mercado (donde

incluso las asociaciones de empresas y colegios profesionales terminan incidiendo determinadamente en el currículum) se produce en un escenario de desfinanciamiento del sistema científico tecnológico y del sistema universitario pone en riesgo la educación pública. Por otra parte, en el caso de la UNC, este proyecto de Reforma Académica se combina con la propuesta de Reforma Política que privilegia a las facultades profesionalistas por sobre las Científicas, Humanistas, Sociales y Artísticas en la elección de autoridades unipersonales, otorgándoles a la vez una incidencia directa y sistemáticas a esas unidades académicas en las políticas rectorales de la universidad.

efectos

1- La construcción de circuitos diferenciados en la educación superior

De este modo, el clásico concepto de segmentación del sistema educativo y de generación de circuitos de calidad diferenciada para diversos sectores sociales, que en el plano del sistema en su conjunto se avizoraba desde mediados de los '80 como el mecanismo más frecuente de reproducción de desigualdades en sistemas educativos como el argentino –con escasa diferenciación formal pero alta diferenciación real- se profundiza en el sistema de educación superior.

La articulación de instancias públicas y privadas en la constitución de circuitos de calidad diferenciada, que en el sistema educativo se desarrolla en momentos clave como el tránsito de un nivel educativo a otro –proceso en el que también se evidencian fuertes desigualdades regionales, institucionales, pedagógicas y socio culturales podría desarrollarse ahora entre instituciones universitarias e incluso dentro de un mismo nivel de educación superior. Imaginar el diseño de tramos de formación de pregrado en instituciones públicas que luego articulen con ofertas de posgrado –o cuasi posgrado como las Diplomaturas en las instituciones privadas; o la

articulación de estas ofertas que actualmente tienen un valor de mercado pero escaso valor académico en la medida en que no se reconocen como carreras de posgrado sino solo como certificaciones, que podrían articularse con especializaciones, maestrías o doctorados de universidades públicas, el desarrollo de carreras con títulos pre profesionales en campos que no han tenido desarrollo en el sistema privado, que mediante estos sistemas de reconocimiento académico pudieran articularse a carreras de grado mediante el diseño de ciclos, tramos curriculares o trayectos formativos diversos, la “actualización” teórica de carreras eminentemente prácticas en la oferta privada, que luego puedan ser reconocidas en las instituciones públicas, etc. son posibles diseños de circuitos diferenciales para sectores sociales diversos.

Del mismo modo y tal como estamos observando en la UNC el diseño de trayectos de formación práctica con formatos todavía indefinidos en los que se certifiquen competencias en función de demandas específicas del sector productivo o del mundo del trabajo, también están configurando alternativas “innovadoras” para el diseño de estos circuitos diferenciados de calidad.

2- La desjerarquización y segmentación de la enseñanza y la fragmentación de los aprendizajes

La experiencia internacional –especialmente en el caso del Plan Bolonia- cuenta ya con suficientes antecedentes respecto de procesos de desjerarquización de la enseñanza en el marco de sistemas de flexibilización curricular. Si bien sea sostenido que una de las principales diferencias entre el sistema de Bolonia y el Sistema de Reconocimiento Académico es su carácter voluntario, no permanente y de abajo hacia arriba mientras que la experiencia europea fue diseñada de arriba hacia abajo e impuesta –no sin resistencias a los países e instituciones- el desarrollo de experiencias de este tipo, sin que vayan acompañadas de resguardos presupuestarios, académicos, organizacionales y laborales pon en riesgo el

desarrollo de experiencias de docencia que puedan encontrar sentidos pedagógicos, éticos y políticos, especialmente en el marco de la universidad pública. El desarrollo de estas propuestas puede fragmentar fuertemente el trabajo docente, generando también circuitos diferenciales al interior de las propias instituciones.

Por otra parte, también esas experiencias han sido cuestionadas por sus efectos de fragmentación del aprendizaje, sobre la base de diseños de escaso valor académico y relevancia social y cultural del currículum, que pasa a orientarse de modo más explícito por demandas sectoriales y corporativas, que por una formación crítica y comprometida con la realidad.

3- El debilitamiento de las disciplinas en la base del modelo de integración curricular

El desarrollo de estas propuestas se basa en la necesidad de integración de las disciplinas y el fortalecimiento de instancias interdisciplinarias en a lo largo de la formación. Sin embargo, nos preguntamos especialmente en el caso de la formación de grado cuáles serían las condiciones para un efectivo avance en la interdisciplina, es decir qué condiciones institucionales y pedagógicas son necesarias para fortalecer las articulaciones disciplinarias sin debilitarlas. El peso de las disciplinas en la constitución identitaria de nuestra universidad pública es indudable y, aunque se han realizado distintas experiencias de articulación interdisciplinaria y desde diversos sectores se han promovido innovaciones académicas y curriculares para desarrollarlas, pareciera que cualquier intento de fortalecer abordajes interdisciplinarios en la formación académica requiere hacerlo sobre la base de sólidos fundamentos disciplinares.

4- Centralización y autonomía

La propuesta, aunque parece asentarse sobre la autonomía de las universidades, que voluntariamente acceden a integrar el sistema a partir de la firma de acuerdos con la SPU y con otras instituciones de enseñanza superior, constituye un debilitamiento de la autonomía institucional y una mayor centralización en el ministerio de aspectos que hasta el momento fueron resorte específico de la política académica e institucional de las universidades. Este movimiento centralizador, se reproduce en cada institución, en la medida en que los convenios son generalmente potestad del gobierno central de la Universidad y no de sus unidades académicas. En el caso de la UNC, hace tiempo se debate en torno a una concepción de Universidad como Federación de Facultades. Para algunos ese modelo resulta fragmentario, debilita procesos de definición de políticas institucionales que vayan más allá de los intereses muchas veces corporativos de las unidades académicas y promueve la atomización de los campos disciplinares atentando contra la integración del saber. Para otros ha sido un modelo de funcionamiento institucional que ha resultado eficaz para el desarrollo de diferentes espacios disciplinares respetando los rasgos identitarios de cada cultura académica e institucional. Particularmente creo que ese debate no refleja otra cosa que una discusión más amplia sobre el federalismo como criterio de organización política. Pensarnos como confederación de Facultades no implica negar la existencia de un centro, de cierta unidad de gobierno e institucional que actúe a través de los órganos competentes para definir lineamientos comunes, criterios de asignación y distribución de recursos, mecanismos de control sobre su ejecución y de evaluación institucional de las políticas. Esto supone respetar la autonomía relativa de las facultades, acompañar y promover su desarrollo poner en juego la capacidad técnica y operativa del Rectorado para propiciar la articulación interinstitucional y el trabajo interdisciplinario. Los proyectos de reforma política y reforma académica que se vienen delineando desde el Rectorado lejos de consolidar esa visión de Confederación que siempre plantearon los sectores políticos que

confluyeron en el actual gobierno universitario -que defendieron a rajatablas la autonomía de las facultades durante las gestiones rectorales precedentes- hoy avanzan sobre esas autonomías con una visión fuertemente centralizante. Mientras la reforma política parece orientarse hacia una elección directa de autoridades unipersonales con una ponderación simple -que terminaría con el criterio de igualdad de las facultades expresado no sólo en la elección de rector sino fundamentalmente en el ejercicio del Gobierno (en su esfera ejecutiva que en nuestro modelo político tiene un peso determinante en la vida institucional) la reforma académica se orienta a la flexibilización curricular con el riesgo de debilitar a las unidades académicas en la gestión de sus ofertas formativas, de las regulaciones académicas para el cursado de las carreras y de los modos de vinculación y articulación de saberes. La creación de un Banco de Asignaturas como primer paso para impulsar esa flexibilización curricular parece orientarse en ese sentido. Quizás sea necesario discutir el federalismo universitario en el sentido en que lo planteaban los reformistas. Es decir la defensa de la autonomía como criterio siempre que esa autonomía no atente contra la igualdad de las unidades que componen una confederación. El desarrollo de políticas consensuadas y de lineamientos institucionales comunes sin avasallar la relativa autonomía de las unidades académicas pero cuidando que el lugar del centro sea una garantía de igualdad y justicia. De lo contrario la fragmentación será creciente y la Universidad perderá su cada vez más jaqueada universalidad para convertirse en un conglomerado institucional regulado por lógicas de mercado.

El modelo de universidad que se está configurando puede inscribirse en una retórica inclusiva. Abrir la universidad a nuevos sectores sociales, mediante sistemas de reconocimiento académico de tramos o trayectos, diseño de carreras orientadas a dar respuesta a las demandas del mercado, articulaciones interinstitucionales con sectores del mundo del trabajo –empresas, sindicatos- y del ámbito profesional –colegios o asociaciones profesionales- pueden ser

ejemplos en ese sentido. Sin embargo, el interrogante central refiere a la igualdad, al sentido mas profundo de la inclusión que es la igualdad. Un proceso de segmentación del sistema de educación superior, la generación de nuevos circuitos de calidad y su acceso diferenciado a los diferentes sectores sociales, en contextos de exclusión, aumento de la pobreza, pérdida de la capacidad adquisitiva del salario, desempleo creciente, y desfinanciamiento del propio sistema, configura nuevas modalidades de inclusión excluyente, de banalización del conocimiento, de fragmentación del aprendizaje y la enseñanza. En ese sentido, toda política académica tiene que resistir los efectos fragmentarios de este tipo de modelo. Se requiere debate, creatividad, capacidad de discusión política y de argumentación académica, solidez en las propuestas pero sobre todo una estrategia colectiva que – desde el espacio de la universidad- pueda defender sus sentidos sociales y políticos.