Algunas consideraciones sobre las políticas educativas de los '90

La LES: una ley que pretendió regular un sistema y profundizó la fragmentación

La Ley de Educación Superior Nº 24.521 (LES) se sancionó en 1995, en el marco de la consolidación del modelo neoliberal. 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 "nouniversitario". 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.

La ley propone un modelo de gobierno y coordinación del sistema que incluye la conformación de múltiples organismos colegiados, todos con funciones consultivas, que se ocupan de la coordinación del Sistema Universitario en su conjunto: Consejo de Universidades (CU), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Las modalidades de articulación entre el sub-sistema 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 mantienen 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 quedan 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 desrreguladora para las segundas. En efecto, la ley avanza 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 han implementado 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.

Las políticas de los 2000

En la última década se produjeron condiciones tendientes a la ampliación de los derechos, en ese marco, a la garantía de los derechos educativos para vastos sectores sociales. En el plano de las regulaciones educativas la sanción de la Ley de Educación Nacional implicó concebir por primera vez a la educación y el conocimiento como "un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado" (Art. 2º) por otra parte, entender a la educación como una prioridad nacional que se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación. Por último, la legislación vigente dispone que "el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública" (Art. 10º). Estos principios establecidos en la legislación tienen, cuanto menos, un status legal que asigna al Estado un papel activo a la vez que permite a los ciudadanos la defensa de sus derechos.

Pero además de la Ley, en se desarrollaron una serie de políticas activas tendientes a generar condiciones que hicieran propicio el acceso y la permanencia de distintos sectores sociales al sistema educativo: desde programas generales como la Asignación Universal por Hijo, hasta otros específicamente orientados a la inclusión educativa desde el Estado Nacional se desarrollaron líneas de financiamiento y apoyo a distintos sectores sociales para fortalecer la inclusión. Un aspecto interesante a tener en cuenta cuando se analizan estas políticas es la relación entre políticas universales, políticas focalizadas y derechos. Los modelos neoliberales, que consideran que el Mercado es el principal y más justo distribuidor de riqueza y que Estado es subsidiario, es decir que debe llegar con determinados recursos a los sectores a los que el mercado no llega por diversas razones, pero generalmente porque se trata de sectores con escasa capacidad de participar en la oferta y la demanda, se promueven políticas focalizadas - en las que se determina claramente un grupo de riesgo o de alta vulnerabilidad y se dirigen recursos públicos en forma exclusiva a esos sectores-. Frente a este modelo, las políticas tendientes a la inclusión social y la promoción de derechos tienen a ser universales, por cuanto ese carácter universal produce sujetos de derecho, que se reconocen como tales en sus vinculaciones con el Estado. Si las políticas universales tienden a producir determinadas condiciones estructurales, la respuesta a ciertas demandas específicas por parte del Estado o de las mismas instituciones educativas complementa estas condiciones facilitando otras difícilmente identificables a nivel macro y que sin embargo tienen una incidencia importante

en los procesos de escolarización. El caso es que, como efecto de políticas sociales más amplias, así como de programas ministeriales y otros generados por las propias instituciones, se vienen desarrollando una serie de políticas orientadas a la inclusión social y educativa, en la que diversos sectores sociales han visto mejoras sustantivas en las condiciones de escolarización, en sentido amplio. De todos modos enfrentamos todavía fenómenos de "inclusión excluyente esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas" (GENTILLI, 1998 y 2007). Estos procesos son consecuencia por una parte de la fragmentación y segmentación del sistema educativo, es decir de condiciones de calidad diferenciada para distintos sectores sociales, tanto en lo que hace a la infraestructura, el equipamiento, la provisión de materiales educativos (bibliográfico y digital) como a la formación inicial y permanente de los docentes, etc. que reproducen desigualdades sociales, limitando el acceso a una educación de calidad para los sectores sociales más desfavorecidos.
Pero además de esos factores estructurales, hay otros que se producen al interior de las propias instituciones y se vinculan estrechamente a las condiciones pedagógicas en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior del sistema educativo.
Una visión sobre el derecho a la educación –en general- y a la universidad en particular basada en estos aspectos, nos interroga acerca de cómo definir una buena educación y particularmente buenos aprendizajes en el sistema educativo? ¿Qué tipo de conocimientos deben producir y transmitir nuestras instituciones para para ser efectivamente inclusivas? ¿Podemos reducirla sólo a saberes instrumentales? ¿Cómo se incorporan saberes teóricos y prácticos? ¿Cómo se incluyen conocimientos culturales más amplios, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, cómo se contribuye desde la formación a consolidar una cultura política cada vez más democrática? En los últimos años se han desarrollado múltiples propuestas que tanto en el plano de la educación formal como en ámbitos de educación popular y socio comunitaria han interpelado el currículum, el formato escolar, los modos de intervención pedagógica, la organización de tiempos y espacios para favorecer la inclusión o la terminalidad educativa, el desarrollo de materiales innovadores y de nuevos recursos para la enseñanza.
Interesa enfatizar entonces cómo el problema de la articulación/desarticulación del sistema no puede ser considerado sino en sus relaciones con otros problemas más complejos, como el carácter inclusivo o expulsivo de la escuela, la conformación de circuitos escolares de calidad diferenciada, la distribución social de las oportunidades educativas y, en los últimos años la concepción de la educación –y en particular la educación superior- como un derecho humano y social de carácter universal. Entender la problemática de la articulación fuera de ese marco general supondría reducirla a una cuestión técnica, a las mejores o peores estrategias para el trabajo cotidiano en las aulas –especialmente en los momentos de tránsito de un nivel a otro- o cuanto mucho como una batería de acciones tendientes a favorecer ese tránsito, propiciando maneras de enseñar, modalidades de aprender, estrategias para evaluar, acreditar y promover a los alumnos en cada uno de los tramos de la escolaridad. Si bien esta dimensión vinculada a los formatos organizacionales y pedagógicos y particularmente a las estrategias didácticas que se ponen en juego, constituye una dimensión imprescindible, la consideración sobre sus efectos sociales y políticos más amplios, es una referencia obligada de cualquier análisis que pretendamos realizar sobre esos dispositivos concretos.

Articulación de la oferta formativa:

Desde la década del '90 se generaron propuestas de articulación entre instituciones de educación superior, tendientes al diseño de carreras de licenciatura yo profesorado, ciclos de

complementación curricular, reconocimiento de trayectos académicos, carreras co-gestionadas entre Universidades públicas, Extensiones Áulicas, Centros Regionales de Educación Superior, etc. Las modalidades de esas experiencias de articulación fueron variadas pero podrían organizarse en un abanico que va desde acuerdos interinstitucionales hasta políticas o programas con financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias. La conveniencia de diseñar trayectos de articulación, especialmente en el Nivel Superior, es casi indiscutible en la medida en que contribuya a conformar un sistema más integrado, ampliar oportunidades educativas a sectores sociales que tienen dificultades para acceder a la Universidad, fortalecer la formación continua y generar condiciones institucionales y pedagógicas que profundicen la inclusión. No obstante, en las experiencias de articulación de los `90 prevaleció una modalidad de acuerdo interinstitucional que muchas veces profundizó la segmentación del sistema, privilegiando algunas instituciones sobre otras y orientándose por una lógica de mercado –incluso mediante ofertas que desconocieron principios de gratuidad e inclusión- En otros casos se diseñaron Ciclos de Complementación Curricular abiertos a institutos de nivel superior en determinada zona, atendiendo a la pertinencia de las ofertas, pero sin privilegiar unas instituciones por sobre otras, promoviendo la inclusión efectiva de los egresados del nivel superior en el ámbito universitario y reconociendo sus trayectos formativos en función de criterios académicos y no institucionales. También, por ejemplo con los CRES se avanzó en una modalidad de expansión territorial de la oferta e inclusión de nuevos sectores sociales a la Universidad, mediante mecanismos de articulación interinstitucional apoyados por financiamiento estatal. La conveniencia de diseñar trayectos articulados debe, a mi juicio, considerar sus efectos a nivel del sistema si se pretende favorecer procesos de mayor integración y no, por el contrario, producir nuevas fragmentaciones o construir circuitos de calidad diferenciada.

La formación docente:

En los ’90, y en el contexto de un modelo neoliberal en diversas esferas de la política, la sanción de la Ley de Educación Superior constituyó un primer intento de avanzar en un sistema integrado. Sin embargo, en lo institucional, y en el marco de la creciente fragmentación del sistema educativo la diversidad de formatos organizacionales en el sistema de formación docente fue muy grande. La reforma educativa de los ’90 propuso nuevos formatos para los ISFD: básicamente esta nueva organización se estructuraba en torno a tres funciones que los institutos debían desarrollar: la formación inicial, la investigación y la capacitación. Estas funciones –asignadas por la política educativa- a instituciones con escasa tradición para su desarrollo, implicaron la puesta en marcha de formatos organizacionales múltiples y variados –en función de las capacidades disponibles en cada contexto jurisdiccional y/o institucional. De este modo, instituciones que habían construido una sólida tradición en torno a la formación inicial –que aunque requiriera de revisiones y reformas- había sido el centro de la actividad institucional desde los orígenes del sistema, tuvieron que adaptarse al cumplimiento de nuevas funciones, escasamente desarrolladas, con muy baja dotación presupuestaria y un formato organizacional precario que –en la mayoría de los casos se superpuso al desarrollo de la histórica función de enseñanza. La situación en las universidades no era diferente, porque si bien la inclusión de la docencia la investigación y la extensión entre sus principales funciones tenía una tradición más asentada, las políticas de los ’90 en contextos de ajuste y desfinanciamiento, pusieron a las universidades públicas frente al desafío de desarrollar un sistema de investigación mediante proyectos centrados en el acceso a subsidios e incentivos, con dificultades para definir una política de investigación estructural y a la extensión en clave de transferencia de conocimientos y servicios, preferentemente orientados al mercado y con escaso impacto social.

En lo curricular, la fragmentación se hizo evidente configurando diseños curriculares institucionales que en algunas provincias –como en el caso de Córdoba- se construyeron sin

referencias jurisdiccionales claras, delegando en las instituciones el diseño de sus planes de estudio, sin apoyos técnicos ni preocupaciones por los efectos de esos diseños en el sistema de formación docente, y lo que fue mucho más grave aún, sin considerar sus implicancias para el sistema educativo en su conjunto. Una mal entendida autonomía institucional, regida por una lógica de cuasi mercado en el que las instituciones debían competir por la matrícula –en contextos de ajuste estructural y crisis socio económica creciente– a partir de un procesamiento de demandas sociales, leídas en clave del mercado laboral o de las necesidades de inserción profesional de los docentes en el sistema educativo, configuró una expresión del abandono de las funciones sustantivas del Estado respecto a la formación de los docentes.

Ya a mediados del 2000, la creación del INFD fue, sin lugar a dudas una de las decisiones estratégicas más relevantes del Estado Nacional para recuperar su centralidad en la definición de políticas de formación docente, pero también fue un modo de contrarrestar en alguna medida, los efectos de fragmentación de las políticas educativas de los `90. Se fueron generando lineamientos comunes en torno a la duración de las carreras, la conformación de los campos disciplinares, los contenidos mínimos que se delinearon para cada instancia curricular y las características particulares que en cada diseño jurisdiccional asumieron esos lineamientos. Un aspecto que interesa destacar de ese proceso: el impacto que tuvo en los diseños curriculares la transversalidad de las prácticas docentes a lo largo de todo el trayecto formativo y sus articulaciones con saberes del campo de la formación general y pedagógica y también con saberes propios de cada disciplina, que resultaban no sólo un espacio dinamizador e innovador de la propuesta curricular, sino además su principal potencia como espacio de interpelación de la formación en su conjunto. No se trataba de aumentar la duración de las carreras atendiendo a criterios academicistas, tampoco de incrementar las prácticas docentes como instancias técnicas de aplicación de repertorios de enseñanza prefigurados, sino más bien de generar en el espacio de la práctica un elemento de movilización de la formación en su conjunto.

Una lectura de estos complejos procesos de definición de las políticas de formación docente de las últimas décadas permite reconocer ciertas líneas de articulación entre ambos sub-sistemas, aunque con diferencias significativas. Para el caso de las políticas del INFD, implicó por un lado la centralidad del ministerio nacional en cuanto a la definición trabajosamente consensuada de marcos comunes, a la vez que un apoyo de recursos materiales, profesionales y técnicos para el diseño y desarrollo curricular a nivel de cada jurisdicción. Para el caso de las Universidades, el grado de intervención estatal fue mucho menor y los espacios de resignificación de las políticas que, no obstante, encontraron ciertos límites en la tradición de autonomía institucional de las universidades y en los escenarios políticos de cada Unidad Académica y aunque se advierte la necesidad de producir transformaciones relevantes en las propuestas curriculares, estos procesos han sufrido dinámicas particulares, que no han alcanzado aún el impacto que tuvieron a nivel de los Institutos Superiores de Formación Docente.

La articulación con otros niveles del sistema

Desde hace ya varias décadas se vienen desarrollando diversas propuestas para favorecer a la articulación entre las Universidades y otros niveles del Sistema Educativo (especialmente la Escuela Secundaria). En muchos casos estas políticas se han desarrollado como respuesta a las dificultades de las instituciones universitarias para favorecer el ingreso y la permanencia de los alumnos en los primeros años de su formación. Problemas como el de la alfabetización académica, el desarrollo de estrategias de pensamiento lógico matemático, la promoción del conocimiento científico en la enseñanza media, la alfabetización digital y otras propuestas tendientes a fortalecer la formación de la ciudadanía universitaria (derechos humanos, media ambiente y salud, derechos sexuales y reproductivos, etc.) han sido líneas de investigación y de

intervención en ese sentido. Por su parte, también en esa tendencia se inscriben programas de orientación vocacional, experiencias de desarrollo tutorial y de seguimiento y acompañamiento de los estudiantes en los primeros años de las carreras universitarias que han propiciado una mejor articulación con la enseñanza secundaria, no sólo porque generalmente han ampliado su cobertura hacia estudiantes de los últimos años de la escuela media –entendiendo que el ingreso no puede reducirse a la población que efectivamente inicia sus estudios universitarios- sino también porque ha favorecido la producción de un conocimiento más profundo de las características sociales, culturales y cognitivas de los estudiantes, de las condiciones de su escolarización y sus relaciones con la formación universitaria, y de sus demandas específicas tanto respecto de la educación secundaria como de la superior. Estas propuestas se acompañan de otras –proyectos de investigación, intervención extensión, etc.- que aunque no tienen como propósito central la articulación - son de gran valor para orientar acciones en ese sentido. En muchos casos este tipo de experiencia se viene desarrollando no sólo en instituciones universitarias, sino también se han diseñado propuestas en instituciones superiores de formación docente y técnica e incluso en otros niveles del sistema. La experiencia que la Educación Superior y en particular las Universidades han construido en torno al conocimiento de la experiencia estudiantil, de los rasgos centrales de los sujetos educativos –en particular los jóvenes y/o adultos- y los desarrollos de actividades de orientación, seguimiento y tutoría pueden ser de gran valor para las instituciones de nivel secundario, que se encuentran en proceso de modificar aspectos del formato escolares y diseñar nuevas formas de intervención profesional en las escuelas.

Algunas tendencias actuales, en el marco de un modelo de restauración conservadora y neoliberal

Resulta particularmente interesante detenernos a reflexionar en torno a algunos procesos de reconfiguración del modelo de universidad, que se viene produciendo de modo muchas veces imperceptible y a través de estrategias puntuales de reforma, que se presentan como modernizantes, e incluso democráticas, pero conllevan una serie de riesgos que no podemos dejar de considerar. La combinación de tres factores que impactan en el escenario de la educación superior en el Siglo XXI produce las condiciones de emergencia para estas propuestas: a) La integración regional y los procesos de internacionalización de la oferta de educación superior; b) Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y la conformación de redes internacionales de educación a distancia, c) La reconfiguración de los campos del saber y sus efectos en los procesos de formación profesional. La integración regional/global de los sistemas de educación superior, aunque cuestionada por sus efectos políticos, académicos y laborales para los docentes e investigadores -por ejemplo el Plan Bolonia para el caso europeo- constituyen tendencias globales que se presentan como alternativas para integrar un sistema heterogéneo y complejo como el de la educación superior en la Argentina.

El diseño del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico, por el que se integran Universidades Públicas y Privadas con otras instituciones de educación superior tanto a nivel de pregrado, grado y posgrado mediante la celebración de acuerdos interinstitucionales para el reconocimiento de trayectos formativos es un avance en ese sentido. La conformación de estos sistemas de reconocimiento de estudios en el caso del grado, viene desarrollándose por campos disciplinares (o familias de carreras). Si bien en cada caso va asumiendo características particulares, pareciera que para la formación de grado se ha avanzado en el diseño de sistemas de equivalencias centralizados, basados en las propuestas curriculares vigentes y construidos con la participación de las Unidades Académicas respectivas. Sin embargo, quedan interrogantes respecto a los posibles efectos de estos sistemas de reconocimiento académico, especialmente en el pre-grado y el posgrado, así como en la conformación de bloques

regionales o internacionales y sus efectos frente a las estrategias de internacionalización y virtualización de la educación superior.
En ese sentido –y a modo de hipótesis- frente a estas propuestas de reforma del sistema de educación superior, resulta imprescindible reflexionar en torno a algunos de sus riesgos potenciales, en los actuales escenarios:

La construcción/consolidación de circuitos diferenciados en la educación superior

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 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.
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.

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.

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 estatal específico, dejando interrogantes sobre las garantías de gratuidad del pre grado y el grado, o modalidades mixtas que al articular instituciones públicas y privadas pueden derivar en mecanismos de financiamiento adicionales mediante los convenios interinstitucionales específicos. Resulta peligroso que mediante fondos públicos pudieran financiarse 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) En ese sentido, es necesario advertir que el mecanismo de articulación interinstitucional privilegiado a partir de la sanción de la LES fue la celebración de convenios interinstitucionales. Este mecanismo, desvinculado de una política de articulación que oriente desde el Estado las características de estos acuerdos –o lo que es más grave- enmarcados en una política en la que el propio Estado impulsó su realización, generó en los 90 experiencias de articulación institucional de escaso valor académico y que potenciaron la fragmentación del sistema –privilegiando algunas instituciones pos 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.)

Deteniéndonos en el trabajo docente, estos modelos que articulación sistemas de flexibilización curricular, educación a distancia, diseño de ofertas formativas fuertemente segmentadas (orientadas a dar respuestas a demandas de mercado, sobre la base de una combinación de espacios formativos diversos (materias, asignaturas, prácticas, trayectos, diplomaturas, carreras de grado o de posgrado) que en algunos casos tienen escado valor académico pero pueden tener un valor de mercado, afectan el trabajo docente en escenarios como los actuales. La carrera docente también se diferencia y jerarquiza/desjerarquiza según el tramo de la oferta que los profesores tienen a su cargo (en los tramos superiores se trata de docentes con gran trayectoria académica y de investigación –generalmente intergrados a circuitos de posgrado y vinculaciones internacionales- mientras que en la base se trata de docentes que solo cumplen funciones de enseñanza –muchas veces sobre la base de diseños

pedagógicos y de contenido altamente estructurados, de carácter instrumental, que en el marco de una tendencia a la virtualización de la enseñanza reconfigura el rol de la docencia, hasta el punto de prescindir del docente.

Otro de los elementos a considerar en el marco de estas propuestas, es el sistema es la evaluación y acreditación tanto para las instituciones universitarias como para otras instituciones de Educación Superior. Los procesos de evaluación y acreditación, que se presentan como garantía de calidad de la oferta (articulada) tienen varios efectos: en primer lugar establece la Autoevaluación y Evaluación Externa como condición para incorporarse a los sistemas de reconocimiento académico, sistema, pero al mismo tiempo permite que las instituciones que no cuenten con esas evaluaciones puedan hacerlo mediante el compromiso de ser evaluadas a futuro y 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 que tendrían el privilegio de articular tramos de educación superior de oferta publica y/o privada, con las universidades con otras que no tendrían esa posibilidad.

Estos proyectos toman 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 determinantemente en el currículum) se produce en un escenario de desfinanciamiento del sistema científico tecnológico y del sistema universitario pone en riesgo la educación pública. Estos proyectos de reforma académica de la educación superior privilegian a las facultades profesionalistas por sobre las Científicas, Humanistas, Sociales y Artísticas, en la medida en que el diseño de trayectos formativos se rige sobre la base de una lógica vinculada a las demandas de inserción profesional y técnica, más que a perspectivas orientadas por demandas de desarrollo socio cultural, comunitario y de ciudadanía política.

Centralización y autonomía

Estas propuestas, aunque parecen asentarse sobre la autonomía de las universidades, que voluntariamente acceden a integrar el sistema a partir de la firma de acuerdos entre la SPU, las universidades y 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 especifico 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. El ejercicio de la autonomía se configura en una tensión con la regulación, es decir no pueden establecerse principios de autonomía absoluta, como así tampoco de absoluta regulación. Las tensiones en torno a la autonomía relativa de las universidades, deben valorarse en relación a dos espacios de regulación en disputa: el Estado y el Mercado. En ese sentido, en escenarios como los actuales en los que nuevamente se configuran visiones neoliberales en la región, que pretenden reposicionar al mercado como instancia de regulación de los sistemas de educación superior (incluso con la intervención del estado) se requiere repensar la autonomía, de modo de evitar que se configuren circuitos cada vez más desiguales de educación superior y nuevas formas de regulación mercantilizada (hoy más potentes por el impacto de las TICs, la conformación de redes transnacionalizadas de educación superior y el desarrollo de ofertas desterritorializadas que – en caso de no encontrarse con instancias de regulación estatal que impidan su instalación, resultan claramente formas de mercantilización de la educación superior). Por otra parte, el diseño de estrategias de ampliación de los alcances de la educación superior para incluir a sectores

tradicionalmente excluidos del sistema, especialmente mediante la configuración de tramos, trayectos, cursos o prácticas que obtengan un reconocimiento académico por parte de las instituciones de educación superior en la región requiere el establecimiento de acuerdos regionales que comprometan a los gobiernos, a las instituciones y a los organismos de cooperación interinstucional en la región.

El ejercicio de la autonomía sin regulación puede conllevar el riesgo de una mayor desarticulación del sistema en su conjunto, en la medida en que favorezca la conformación de circuitos institucionales de mayor calidad entre las instituciones más prestigiosas o con mayores posibilidades y excluya a las instituciones menos favorecidas, o las incluya sólo como parte de circuitos mercantilizados de oferta. Por otro lado, una regulación que desconozca los márgenes de autonomía necesarios –que deberían establecerse en términos del sistema y no solo en relación a cada una de las instituciones y a través de acuerdos regionales- también puede profundizar las desigualdades regionales e institucionales. 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.

En ese escenario, aunque estas transformaciones no constituyen una estrategia articulada de reforma (lo que muchas veces dificulta la conformación de estrategias políticas para resistirlas y/o cuestionarlas por parte de los actores universitarios) su eficacia radica precisamente en su capacidad de avanzar sigilosamente, sobre aspectos puntuales del modelo de educación superior, incorporando ciertos fragmentos de la retórica reformista, pero modificando sustancialmente sus sentidos, en el marco de procesos de restauración neoconservadora y neoliberal en la región, que ponen en riesgo esta concepción inclusiva y democrática de la universidad pública.

Hay que inscribir este recorrido y los desafíos que enfrentamos en un espacio de disputa por los sentidos de la fragmentación educativa que se pueden comprender en un abanico de argumentaciones que se desplazan entre dos polos: concebir a la fragmentación como efecto de cambios societales inevitables y por ende entender al sistema educativo como un conglomerado institucional de cuasi mercado –legitimando la desigualdad educativa en términos de su correspondencia con mecanismos meritocráticos, de empendedurismo e inserción en el mercado laboral y fuerte individualismo competitivo como nuevas formas de disciplinamiento social) o entenderla como interpelación al Estado, para el diseño de políticas que promuevan la igualdad social y educativa como valor histórico, en la reconfiguración de un orden social y educativo más justo. Uno de los principales desafíos que enfrentamos como docentes, investigadores, intelectuales es recuperar una mirada del sistema educativo en su conjunto, consolidar un imaginario democrático en torno al sistema educativo y sus efectos de inclusión. Reconocer también los viejos y nuevos mecanismos de exclusión que atraviesan las instituciones y las prácticas. Comprender, de una vez por todas, que las políticas (las mejores y las peores) no “bajan” como mandatos inapelables, sino que se juegan en una dinámica de ida y vuelta entre el Estado, el sistema educativo y las instituciones universitarias en el que las trayectorias institucionales y las de los propios actores juegan un papel central en esos procesos.