



## La reforma universitaria de 1918 en debate: vigencia de sus principales postulados

*The university reform of 1918 in debate: validity of its main postulates*

María Catalina Nosiglia

Nosiglia, M. C. (2018). La reforma universitaria de 1918 en debate: vigencia de sus principales postulados. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), pp-pp.

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la vigencia de algunos de los postulados y las políticas del Programa de la Reforma Universitaria de 1918 y, a partir de un breve diagnóstico de las transformaciones operadas en el sistema universitario, esbozar los desafíos que debe encarar hoy la universidad argentina.

En la primera parte de este artículo se abordan algunas de las transformaciones ocurridas en el ámbito universitario en las últimas décadas en la Argentina, que ponen en tensión algunos de los postulados reformistas. En la segunda parte, a modo de ensayo, se describen los principales desafíos que enfrenta la universidad pública Argentina en el siglo XXI.

**Palabras clave:** Reforma universitaria – Política universitaria

### Abstract

The purpose of this article is to analyze the current validity of some of the postulates and policies of the 1918 University Reform and, based on a brief review of the transformations carried out in the higher education system, to outline the challenges that the Argentine university is facing today.

The first part of this work analyzes some of the transformations that have occurred in the argentinian university system in recent decades, which put some of the reformist postulates in tension. In the second part, as an essay, the main challenges facing the Argentine public university in the 21st century are described.

**Key words:** University Reform – University Policy



## I- Introducción

La conmemoración del Centenario de la Reforma Universitaria de 1918 es una insoslayable ocasión para revisar su legado y reflexionar sobre el devenir de las Universidades en nuestro país.

Algunos historiadores coinciden en señalar que este acontecimiento marcó la fecha del ingreso de América Latina al siglo XX. Hasta ese momento la universidad conservadora y tradicional que respondía a los intereses del poder de turno marchó sin demasiadas contradicciones al compás del contexto sociopolítico.

Como señala Tunnermann: “Las universidades latinoamericanas, encasilladas en el molde profesionalista napoleónico y arrastrando en su enseñanza el pesado lastre colonial, estaban lejos de responder a lo que América Latina necesitaba para ingresar decorosamente en el siglo XX y hacer frente a la nueva problemática planteada por los cambios experimentados en su composición social”. (Tunnermann, 1998:110)

El Movimiento de la Reforma marcó el primer cuestionamiento a ese modelo de sociedad y universidad. La institución del sufragio universal, u el ascenso del radicalismo que representaba a la clase media emergente que pugnaba por el acceso a la universidad como mecanismo de ascenso social y participación política, fueron algunos de los hechos que posibilitaron su desarrollo. Asimismo, no se desconoce la importancia del contexto y las transformaciones políticas y económicas que se sucedían a nivel internacional e influyeron en la movilización estudiantil.

El objetivo de este trabajo es analizar la vigencia de algunos de los postulados y las políticas del Programa de la Reforma Universitaria de 1918 y esbozar los desafíos que debe encarar hoy la universidad argentina.

En la primera parte se abordan algunas de las transformaciones ocurridas en el ámbito universitario en las últimas décadas en la Argentina, que ponen en tensión ciertos postulados reformistas. En la segunda parte, se describen los principales desafíos que enfrenta la universidad pública Argentina en el siglo XXI.

Una manera de rendir homenaje a esta gesta histórica es retomar los postulados y actualizarlos a la luz de las transformaciones ocurridas en el país, el sistema universitario y las instituciones.

## II- Las tensiones sobre los postulados originarios

De los distintos puntos del programa de la Reforma analizaremos, en perspectiva histórica, solo algunos de los relacionados con la organización y gobierno de la universidad, específicamente la autonomía y cogobierno y con respecto a la enseñanza, abordaremos los mecanismos de selección y promoción del cuerpo docente y la ampliación del ingreso, que provocan algunas tensiones que desarrollaremos a continuación.

### 1- Tensión entre autonomía y planificación sistémica frente a las nuevas regulaciones establecidas desde el Estado.

La autonomía de las universidades fue una conquista que se fue construyendo a lo largo del tiempo. Es un concepto relacional e histórico porque sus alcances y contenidos se dirimen en un campo de disputas entre actores y poderes cambiantes que se cristalizan en épocas y sentidos históricamente acotados.

El concepto de autonomía sustentado por el movimiento reformista abarcaba aspectos institucionales, académicos y económicos. La autonomía en su dimensión político- institucional suponía la dirección de la universidad por sus propios órganos de gobierno y la elección de las autoridades por los diferentes claustros que integraban la comunidad universitaria.

Luego de un largo derrotero de luchas por consolidarla, la consagración de la autonomía universitaria como principio constitucional se logra con la Reforma Constitucional en 1994. Sin embargo, con la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995, se establecen un conjunto de regulaciones que ponen en tensión el principio de autonomía. Los procesos de



aseguramiento de la calidad universitaria y el otorgamiento de fondos en base a planes o contratos programa que deben ser justificados por las instituciones para recibir fondos, son algunos de los mecanismos que resignifican los alcances de la autonomía universitaria.

Los innovadores mecanismos de regulación introducidos en la norma citada, remiten a los modelos de orientación; a la coordinación y control del sistema universitario atendiendo a la relación Estado -universidad mediante la producción de reglas y su adopción, apropiación y transformación en los márgenes de maniobra de cada sector.

Como advertía el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos (2007), la autonomía en la definición de enseñanza e investigación se encuentra interpelada frente a las exigencias de eficiencia y productividad. Según este autor se produce una contradicción entre la reivindicación de autonomía en la definición de valores y objetivos y la presión para someter la institución a criterios de eficiencia y productividad empresarial y de responsabilidad social.

Por otra parte, el sistema universitario se expandió tanto en el número de instituciones como en el número de alumnos, lo cual supuso un universo más complejo para el establecimiento de políticas para este nivel de enseñanza.

Recordemos que en 1918 existían en el país apenas cinco universidades que por la antigüedad de su creación eran: la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, Universidad Provincial de Tucumán, que se nacionalizará en 1905 y la Universidad provincial de Santa Fe, que se nacionalizará como Universidad Nacional del Litoral en 1919. Asimismo, como señala Buchbinder (2008), en 1915 se contabilizaban 6308 estudiantes en todo el sistema universitario<sup>1</sup>.

De forma complementaria, el sistema universitario ha ampliado su cobertura, principalmente, a través de otras dos estrategias. En primer lugar, mediante el crecimiento de la educación a distancia. En segundo lugar, la ampliación de la cobertura mediante la creación de Centros Regionales de Educación Superior, los cuales se enmarcaron en un Programa de Expansión de la Educación Superior iniciado en 2012 que permitió generar una oferta de educación superior en determinadas zonas geográficas y que procuró atender a las demandas socioeconómicas regionales.

En los últimos años no sólo hubo un aumento del número de universidades, sino también una mayor diversidad en los perfiles institucionales de estas instituciones y la población cada vez más heterogénea que ellas atienden. La factibilidad de las políticas universitarias necesariamente supone negociación con los actores universitarios con distintas trayectorias, historias, formatos institucionales muy diferentes y con alumnos con diferente capital sociocultural y educativo.

En un libro compilado por Mónica Marquina (2014) tres destacados académicos -Camou, Follari y Stubrin- discuten precisamente las tensiones entre el binomio autonomía y planificación. Los tres autores coinciden en señalar, desde distintas perspectivas profesionales e ideológicas, que esta tensión puede superarse y ambos procesos pueden y necesitan complementarse de manera armónica. Es necesaria una planificación estratégica tanto a nivel de las instituciones como del sistema en su conjunto, respetando en un delicado equilibrio las particularidades de cada casa de estudios y la necesidad por parte de los gobiernos de configurar un sistema de nivel superior más integrado.

Esta tensión podría resolverse a través de una autorregulación concertada entre las instituciones y el Estado, dotando a los organismos de coordinación interuniversitaria de las más sólidas capacidades institucionales para proponer y producir documentos conjuntos orientadores de las políticas universitarias del gobierno. Se entiende autorregulación en el sentido que, siendo universidades autónomas establecen sus marcos normativos a nivel de las instituciones y se debe acordar acciones comunes en los órganos de gobierno cuyo objetivo es la concertación de políticas, tales como Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Universidades (CU), entre otros. A partir de esta conceptualización se puede observar que el CIN, en el marco de las universidades públicas, ha tomado la iniciativa con respecto a un conjunto de temas como por ejemplo, la revisión sobre nuevos criterios, pautas y estándares para la evaluación y la acreditación universitaria.

---

<sup>1</sup> En la actualidad, existen 132 instituciones de las cuales 66 son estatales, 64 privadas y, las dos restantes corresponden a universidades internacionales o extranjeras. Además, es posible diferenciar las instituciones del sistema universitario según su tipo: 112 son universidades mientras que 20 son institutos universitarios. Por su parte y al interior del sector público, existen 57 universidades nacionales, y 5 universidades provinciales. Según el último Anuario Estadístico de la Secretaría de Políticas Universitarias hay 1.872.345 estudiantes en el sistema superior universitario, de los cuales el 78,5% de ellos pertenece al sector estatal.



## 2- Tensión entre el gobierno representativo y colegiado y la dirección ejecutiva y el saber experto

Otro de los reclamos de los estudiantes reformistas fue la democratización del gobierno, incluyendo la participación de los profesores, estudiantes y graduados; reclamaban una participación de los estudiantes en igual número en la toma de decisiones institucionales.

En el primer congreso de estudiantes universitarios en 1918 convocado por la Federación Universitaria Argentina (FUA) que sesionó en la ciudad de Córdoba, se redactó un proyecto de ley universitaria y un proyecto de bases generales de organización, es decir bases generales estatutarias. El proyecto de ley establece que integran el gobierno de la universidad los profesores de todas las categorías, los diplomados inscriptos y los estudiantes que estarían representados en tercios.

En perspectiva histórica debemos reconocer que el proceso de democratización del gobierno universitario se consolidó mediante la ampliación de la participación de otros actores tales como los docentes, los auxiliares docentes y en algunas instituciones actores externos como representantes de la producción y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, se observa un cierto debilitamiento de las formas colegiadas de gobierno frente al aumento y complejidad tanto cuantitativa como cualitativa de las tareas de enseñanza, investigación y extensión por efecto de nuevas demandas internas y externas. Entre ellas se destacan las nuevas regulaciones referidas a la evaluación y la acreditación de formación de grado y posgrado y de institución, como un todo que requiere de dirección centralizada o al menos integrada a las unidades organizacionales permanentes de la gestión universitaria y nuevos saberes que ha dado lugar a un conjunto de personal especializado en dicha tarea.

Al analizar las transformaciones en el gobierno, se observa en primer lugar que los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad entre las instituciones; en segundo lugar, que cambian los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales; y en tercer lugar, que se modifica la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados. Entre otros factores que explicarían estas transformaciones se destacan las exigencias -más generales- de diferentes actores políticos, económicos o de la sociedad civil, que han comenzado a colocar los requerimientos de eficiencia, equidad, responsabilidad y transparencia en la gestión pública como eje de sus preocupaciones (Atairo y Camou, 2014).

Asimismo, la configuración de las universidades a partir de 1990 hizo necesario llevar adelante nuevas tareas, para lo cual emergieron nuevos roles y funciones, modificando las identidades, las conductas y los vínculos entre los actores universitarios tradicionales y los nuevos. En la normativa, en las estructuras, o bien en el desempeño informal, se puede observar la emergencia de nuevos roles, que son desempeñados de manera poco clara por actores provenientes de diferentes ámbitos tradicionales, ya sea del administrativo, del académico o del político, para atender a las nuevas funciones. Estos nuevos roles han generado un desdibujamiento de los tradicionales ámbitos de funcionamiento institucional, para dar lugar a una nueva reconfiguración institucional que no necesariamente se corresponde con cargos y funciones preestablecidos. Esta situación podría estar generando una modificación de las identidades y la distribución del poder institucional (Marquina y Polzella, 2015).

Ante el aumento de regulaciones externas y la complejización de la gestión universitaria se diseñaron nuevos niveles de organización burocrática y se construyeron saberes técnicos que imprimieron cierta diferenciación entre las unidades organizacionales en algunos casos dependientes directamente del Rector o los decanos; y la inclusión de nuevos agentes con diversos saberes especializados que fortalecieron las decisiones de los órganos unipersonales en detrimento de las decisiones tomadas en los órganos colegiados. Se fue diferenciado un cuerpo de expertos en temáticas específicas de la gestión universitaria que permanecen más allá de las alternancias de las conducciones políticas.

Por otra parte, en algunas instituciones la reelección indefinida de sus máximas autoridades, favorece el reforzamiento de las funciones de los órganos unipersonales frente a la temporalidad más acotada de los representantes de los otros claustros en los órganos colegiados.

Adicionalmente, en muchos de los órganos de coordinación universitaria, creados por la misma Ley Educación Superior, se delegaron algunas de las tareas que antes realizaban las universidades, como por ejemplo el establecimiento de estándares y criterios de acreditación académica de los programas en donde además participan sólo las autoridades ejecutivas o su equipo de gestión, que toman muchas veces decisiones que no se validan en los órganos colegiados.



Existen ciertos dilemas que expresan esta problemática, entre los cuales se encuentran: los desafíos que se le plantean al gobierno representativo y colegiado frente a la exigencia de eficacia organizativa; el principio burocrático-gerencial frente al principio colegial; las tensiones frente a la centralización y descentralización de la autoridad; la influencia interna y externa frente a la toma de decisiones (Consejos Sociales) y sobre adaptación a las reformas y autonomía institucional (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012).

El sostenimiento de los órganos deliberativos frente a estas transformaciones podrían favorecer la existencia de modelos académicos más integrados, participativos y con mayor grado de legitimidad y consenso, lo cual tiene que ir de la mano de instancias académicas de formación de los miembros de los órganos colegiados y actualización de los problemas que surgen de la agenda universitaria. Para esto, es necesario la revitalización de Programas de formación en política y gestión universitaria para las autoridades y los consejeros de los diferentes claustros.

### **3- Tensión entre el concurso docente abierto en base al mérito y periódico como mecanismo de ingreso y promoción frente a la posibilidad de la permanencia por mecanismos de evaluación por desempeño en el cargo.**

Otro de los postulados más preciados de los jóvenes reformistas fue la introducción de la selección por méritos académicos a través de concursos periódicos de los profesores. Como expresa el Manifiesto Liminar: “Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener la universidad apartada de la ciencia y las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y de sumisión. Los cuerpos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejecutada en contra de la ciencia”.

En el Congreso de estudiantes celebrado en Córdoba se estableció un sistema de periodicidad de la cátedra: el profesor titular elegido será nombrado por un periodo de seis años, pero al cabo de ese periodo podrá ser confirmado por otro igual, por dos tercios de los votos del Consejo Directivo. El sentido del concurso sostenido por los estudiantes reformistas era asegurar el acceso al cargo docente por idoneidad y no por herencia o por pertenencia a una clase.

“Los estudiantes reformistas argentinos vieron en la periodicidad de cátedra un símbolo de la idea renovadora con que actuaban y una exigencia de práctica para la instalación de las nuevas universidades nacionales que promovieron, exigencia defensiva, dado los riesgos de proveer nuevas cátedras en medio donde muy pocos graduados poseían antecedentes en la docencia superior” (Del Mazo, 1955:64).

En la Argentina esta idea fue cambiando y se fue complejizando su implementación por la inclusión de diferentes tradiciones, como se viene analizando en una investigación sobre carrera docente en el marco de un proyecto financiado por la Universidad de Buenos Aires.<sup>2</sup>

La Ley Universitaria N° 1597 de 1885, conocida como ley Avellaneda, estableció como mecanismo de acceso a los cargos de profesores la designación por parte del Poder Ejecutivo a través de una terna que aprobaba el Consejo Superior a propuesta de las Facultades. Si bien este fue el criterio adoptado, el proyecto original establecía el concurso de oposición y la duración de la designación de los profesores titulares por el lapso de 8 años. Durante el debate del proyecto de Ley, este punto fue objeto de amplia discusión y abundantes argumentos sobre posiciones encontradas<sup>3</sup>. Esta ley estableció además que el Poder Ejecutivo tenía la potestad de destituir profesores, pero no fijó criterios en cuanto a los mecanismos de renovación ni periodicidad de las designaciones docentes. De esta manera, el profesor era concebido como un funcionario del Estado.

---

<sup>2</sup> Proyecto de investigación UBACYT 20020130100202BA que aborda el tema: “La regulación de la profesión académica en las Universidades Nacionales: el caso de la Universidad de Buenos Aires”. El estudio del caso se realiza a partir de un marco general que analiza las características de la carrera académica de los docentes en las universidades públicas argentinas, considerando las leyes que regularon el nivel universitario desde una perspectiva histórico política, las recientes propuestas de los gremios docentes en la materia y su impacto en las regulaciones actuales en el conjunto del sistema universitario.

<sup>3</sup> Dada la extensión de este trabajo no es posible profundizar sobre este punto. Para un análisis de este debate véase Rodríguez Bustamante, N. (1985) Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda. Ediciones Solar, Buenos Aires y Groisman, E. (1995) La Ley Avellaneda y los Estatutos Universitarios de la UBA -1886-, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones CBC-UBA.



A nivel nacional, la Ley 13.031 de 1947 incorporó como requisito previo a la conformación de las ternas elevadas al Poder Ejecutivo para designar profesores titulares, la realización de un “concurso de méritos, aptitudes técnicas, títulos, antecedentes y trabajos”, a cargo de comisiones asesoras compuestas por profesores de la universidad. Con posterioridad, el Decreto-ley 6.403/55 fijó como mecanismo excepcional para la designación de profesores titulares el llamado a concurso de títulos y antecedentes, pero como sostiene Cantini (1997), no definió con claridad el trámite final de la designación. A partir de 1955 todos los cargos docentes de estas instituciones serían cubiertos exclusivamente por las universidades (leyes 17.245, 20.654 y 22.207) (Cantini, 1997).

Una década después, la Ley 17.245 de 1967 estableció para todas las universidades nacionales el concurso para el acceso a los cargos de profesores y de auxiliares docentes -lo que reflejaba lo aprobado en distintos estatutos de diferentes instituciones universitarias nacionales-, duraciones de las designaciones en los respectivos cargos y un mecanismo de renovación a través de un concurso, con posterior confirmación en el cargo.

Luego la tradición anglosajona, de la selección por medio de la evaluación de los propios pares: “sólo los sabios juzgan a los sabios”, traducido en jurados, comisiones evaluadoras con posterior designación de los órganos superiores colegiados donde de cualquier modo hay mayoría de docentes.

Contemporáneamente, se imprime en muchas universidades privadas de Argentina una lógica de mercado en la selección de los docentes, ya que se realizan búsquedas abiertas en base a criterios privilegiados o de marketing de las instituciones.

Sin embargo, también a partir de la década de 1980 algunas instituciones universitarias comenzaron a modificar los mecanismos de renovación y la periodicidad en las designaciones docentes. Algunos de estos cambios fueron promovidos por gremios de docentes universitarios de base, en las universidades en las que tenían representación, en pos de defender la estabilidad de los puestos de trabajo, lo que se tradujo en la incorporación de lo que genéricamente se denominó “carrera docente” en los estatutos. Es así que entre 1986 y 1988, algunas instituciones universitarias -como la Universidad Nacional de Rosario o la de San Juan, modificaron sus estatutos manteniendo el ingreso a la docencia por concurso público de oposición y antecedentes, pero modificando el mecanismo de periodicidad y renovación. Aunque los nuevos criterios y mecanismos establecidos no fueron homogéneos, en general se introdujo la evaluación periódica de los docentes mediante la presentación de informes que se sometían a juicio de algún tipo de comité o jurado. Este mecanismo supone como principio general que, hasta tanto las evaluaciones no resulten negativas (la cantidad y sus características depende de cada mecanismo construido), el docente permanece en su cargo.

En la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, se estableció que las universidades nacionales tienen la potestad de definir el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente, con la salvedad de que en el caso del ingreso, el mismo debe realizarse por concurso público y abierto de antecedentes y oposición (art 29, inc. h; art. 11, inc. a.). Sólo algunas pocas instituciones -como la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento, por ejemplo- adoptaron medidas de pago diferencial para atraer docentes o definición de perfiles diferenciados para la docencia.

Con la firma del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) a través del Decreto N° 1246/15, al cual las universidades nacionales adhieren (excepto la Universidad de Buenos Aires), se deja establecido un mecanismo más homogéneo de selección, donde se recoge el concurso para el ingreso a cada cargo, pero para la permanencia en él se establece la evaluación periódica. Es decir que si bien mantiene el concurso como el mecanismo de ingreso, como se estipula en la Ley de Educación Superior, al mismo tiempo se incorpora la evaluación periódica a través de comités formados por expertos, representantes gremiales y/o de otros claustros.

Asimismo, se establecen criterios para la situación de los docentes interinos. Las universidades se plantearon estrategias diferentes para resolver la situación de los docentes interinos que cuentan con cierta antigüedad dentro de la institución. Las formas diversas en que se plasmó el artículo 73 del CCT en cada universidad dan cuenta de los procesos de negociación que se producen en cada ámbito con los diferentes actores que intervienen.

Entre los casos relevados, pueden distinguirse dos mecanismos: a) la incorporación “automática” de los docentes interinos como docentes ordinarios o regulares; b) una instancia de concurso cerrado o mecanismo de evaluación al aspirante



que ocupa el cargo en carácter interino, lo que supone la postulación por parte del docente y, en algunos casos, se requiere explícitamente la presentación de un plan de trabajo relativo al cargo (Mar del Plata, Nordeste, Quilmes).

Podríamos acordar que el tema más controvertido es la cláusula confirmación masiva de los docentes interinos en base a la antigüedad en el cargo, sin concurso previo.<sup>4</sup>

Esto va en contra de la idea reformista por la cual se introdujo el concurso, ya que el ingreso de esos docentes pudo haber sido por un mecanismo de selección por fundamentos arbitrarios y en todo caso, poco transparente. Sin embargo, cabe señalar la demora de muchas instituciones, sobre todo de las más grandes, en la sustanciación de los concursos como mecanismo de selección.

Por otra parte, la evaluación permanente puede llegar a ser un mecanismo de garantía de calidad de los docentes, pero deberían evaluarse las experiencias de aquellas instituciones que lo establecieron hace más de una década y que por cierto, implican recursos humanos y financieros adicionales para sostener ese mecanismo de evaluación.

#### **4- Tensión entre la función tradicional de formar los cuadros dirigentes frente a la democratización del ingreso a la Universidad.**

Los estudiantes reformistas planteaban también abrir la universidad a sectores más amplios, sin consideración de su origen y condición social, de donde derivó la reivindicación de la asistencia libre en beneficio de los estudiantes que trabajaban y la asistencia social a los mismos.

Tradicionalmente la universidad formó las elites políticas y profesionales de la sociedad, y originalmente no fue una institución pensada para la inclusión de todos.

Con la ampliación paulatina del acceso a la educación secundaria y su culminación en menor medida, se aumenta la presión por el ingreso a la educación superior.

Algunos autores señalan que esta democratización fue aparente, ya que el fracaso y la deserción de los alumnos están asociados a desigualdades preexistentes, que las instituciones educativas reproducen.

Ana María Ezcurra (2011) utiliza el término inclusión excluyente para demostrar cómo la aparente democratización de la universidad, observada en las estadísticas de tasas de cobertura, se opaca con una realidad insoslayable: altas tasas de fracaso académico y abandono, en perjuicio de amplias franjas sociales desfavorecidas en la distribución del capital económico y cultural. A partir de esta hipótesis, Ezcurra profundiza en las causas del fenómeno, resaltando de manera desafiante que los condicionantes sociales son posibles de neutralizar a partir de políticas que surjan de nuestras propias instituciones. La explicación causal hegemónica del fracaso, en los diagnósticos de las instituciones y de las políticas públicas, sostiene que el principal responsable es el estudiante, y es en este sentido que se proponen soluciones remediales dirigidas a los alumnos, tales como becas, tutorías, complementos a los cursos regulares, todas acciones orientadas a algunos estudiantes que son reconocidos como necesitados de ayuda. En este marco, la autora revisa las investigaciones recientes, a nivel internacional, que muestran que las instituciones constituyen el condicionante principal del fracaso, a partir del concepto de “habitus académico” entendido como “una estructura que opera como matriz y principio generador de prácticas”, y que es organizado por la institución a partir de la noción de capital cultural esperado. No obstante, esta situación no es inevitable. Es posible cambiar a partir del reconocimiento a nivel institucional del problema, y la reflexión sobre formas de solución desde la institución.

Por otra parte, y a partir de la constatación de que la igualdad en el ingreso no garantiza una real igualdad en los trayectos y egreso de los grupos con menor capital económico y educativo, se acuña el término inclusión partiendo del

---

<sup>4</sup> El artículo 73 del Convenio Colectivo de Trabajo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales establece que las Instituciones Universitarias Nacionales, a través de la Comisión Negociadora de Nivel Particular, “dispondrán los mecanismos para la incorporación a carrera docente de los docentes que revistan como interinos, y que a la firma del presente convenio tengan cinco o más años de antigüedad en tal condición, en vacantes definitivas de la planta estable” y para aquellos que “tengan entre dos y cinco años de antigüedad, las universidades deberán cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 11”, esto es, concurso público y abierto de antecedentes y oposición para el ingreso a la carrera docente.



reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y la diversidad debe ser un competente a revalorizar; por lo cual sería necesario introducir mecanismos de discriminación positiva.

Otro tema a resaltar son los mecanismos más sutiles de reproducción de las desigualdades y de segmentación educativa, que operan a través de la diversificación y diferenciación entre establecimientos y diplomas.

En términos del “habitus académico”, como desarrollamos anteriormente, se requiere reorganización académica y modernización de los métodos de enseñanza. Una estrategia es la incorporación de recursos variados basados en las oportunidades que brindan la incorporación las TIC para orientar la enseñanza y el aprendizaje más a las características de los alumnos más desventajados. (Ezcurra, 2011)

### III- Los principales desafíos

A continuación, a partir de un breve diagnóstico y a manera de ensayo, plantearemos algunos de los principales los desafíos que debe enfrentar la universidad argentina que pretende ser un aporte para pensar una nueva agenda reformista.

En primer término y a manera de diagnóstico cabe destacar que el sistema de educación superior ha sufrido transformaciones en las últimas décadas. Algunas de estas transformaciones son: 1) la expansión de la matrícula, que se caracterizó por la feminización de la misma y por la incorporación de estudiantes más diversos a las aulas universitarias; 2) la ampliación de la oferta de educación superior, que implicó la creación de nuevas instituciones o transformación de las existentes; la privatización de la matrícula que da cuenta de la expansión de este sector en la enseñanza superior; la diversificación institucional que supone universidades con perfiles diferentes en función de las actividades que desarrollan y la expansión de los posgrados; 3) los nuevos modos de enseñar que se surgen a partir de la necesidad de atender a jóvenes cada vez más diversos, y por efecto de la irrupción de las TIC y la construcción de contextos de disposición tecnológica y que se fueron cristalizando en propuestas de virtualización de la enseñanza; y por último, 4) la internacionalización de la educación superior.

En primer lugar, la expansión de la matrícula en educación superior constituye una tendencia de alcance regional que desde la década de 1970 se sostiene ininterrumpidamente en el tiempo. Si nos centramos en las décadas recientes, según datos disponibles del Institute for Statistics de la UNESCO, durante la primera década del siglo XXI la matrícula creció de 11.500 millones a 18 millones. Esto supone un crecimiento del 56%.

A nivel nacional, las cifras reflejan una tendencia similar, ya que durante el período 2000-2014 se registró un crecimiento del 61%, alcanzando más de 2 millones y medio de estudiantes, los que se concentran principalmente en la educación superior universitaria con un total de 2.009.195.

El crecimiento de la matrícula estudiantil también estuvo asociado a otra tendencia: la feminización de la matrícula. Tomando datos oficiales de distintos países de la región, para el año 2014, las mujeres representan más del 50 % de la matrícula de educación superior. En Argentina casi el 60 % de los estudiantes son mujeres. Esto último ha sido una tendencia sostenida en nuestro país ya que durante los últimos quince años la matrícula universitaria femenina ha oscilado entre el 55% y el 60%. También, han constituido la mayoría de los graduados del sistema tras alcanzar valores cercanos al 60%.

Con respecto a la ampliación de la oferta de educación superior, la creación de nuevas instituciones o transformación de las existentes también fue un fenómeno que acompañó la expansión de la matrícula. En Argentina, durante la década de 1990 se crearon 25 instituciones privadas y 10 públicas mientras que durante el período 2000-2015 se crearon otras 16 instituciones privadas y 17 públicas. Además, la ampliación de la oferta estuvo asociada a la privatización del sistema de educación superior, que se manifiesta en el incremento de la participación de la matrícula en el sector privado, así como en la creación de instituciones gestionadas y financiadas mediante recursos privados. En la región latinoamericana, en la actualidad, se registra un escenario heterogéneo. Según datos provenientes de UNESCO, para el año 2014, la participación de la matrícula privada en el total de la educación superior en varios países supera el 50%, como por ejemplo en Brasil (71,4%) o Chile (84,5%). En contraste, otros países como Argentina, Bolivia o Uruguay, la participación es menor al 26%. En nuestro país, la matrícula universitaria en el sector privado representa el 21,4 % y en el subsistema de edu-



cación superior no universitaria, el 35,4%, según datos del año 2014. Desde una perspectiva longitudinal, la participación de la matrícula del sector privado se incrementó en un 6% entre 1998 y 2014 y esto fue acompañado por la creación de universidades de gestión privada.

Con la ampliación de las instituciones también sus características comenzaron a variar y fueron diferenciándose. En muchos casos, la diversificación institucional fue una estrategia para que las instituciones logren atender a una demanda creciente y heterogénea de estudiantes, y como una vía para el desarrollo de las múltiples funciones inherentes a las instituciones de educación superior. Las instituciones se diferencian por su oferta académica, la magnitud de sus producciones científicas, su matrícula, entre otras dimensiones.

La diferenciación institucional se observa, a su vez, en la matrícula de las universidades. En Argentina, según los datos del anuario de estadísticas universitarias del 2014, el 11,2% de las universidades nacionales tienen una matrícula superior a los 50.000 alumnos, mientras que más de la mitad de las universidades privadas no supera los 5.000 estudiantes. Este indicador también ilustra cómo las instituciones organizarán de forma diferente sus actividades en virtud de su tamaño.

La expansión de los posgrados también fue una característica que acompañó la tendencia de la ampliación de la oferta de educación superior. En Argentina, durante los últimos 15 años, la cantidad de estudiantes de posgrado se triplicó, y el mayor incremento se produjo en el sector estatal (289,9%). Por su parte, la oferta de posgrados también siguió este rumbo. De hecho, entre el período 1995-2013, la cantidad de doctorados se incrementó de 244 a 394, la cantidad de maestrías aumentó de 245 hasta las 816 y, por último, la especialización creció desde las 303 hasta las 1258.

En tercer lugar, el crecimiento exponencial de las ofertas de enseñanza en línea ha creado un nuevo horizonte institucional donde coexistirán enseñanza virtual y presencial. En Argentina, la proporción de carreras a distancia aún es incipiente, pero se destaca que, en la actualidad, el 4,8% de los títulos ofertados se dictan con modalidades de educación a distancia siendo mayor la participación entre los títulos de pregrado (7%). No toda la enseñanza de las diversas disciplinas, al menos por el momento puede ser mediado tecnológicamente, pero todo lo que puede ser enseñado mediante la incorporación de las TIC debe ser potenciado.

Por último, la internacionalización constituye un fenómeno vinculado al incremento del intercambio y cooperación entre las instituciones universitarias a nivel regional y global. El mismo se manifiesta en: la gran cantidad de programas de movilidad de estudiantes y docentes; la creación de redes y asociaciones globales; la firma de convenios de cooperación académica y los procesos de evaluación y acreditación internacionales de carreras, entre otros.

Para dimensionar este crecimiento, por ejemplo, puede verse el incremento en las plazas disponibles de los programas, como el caso del *Programa Marca* que creció 162%. También la participación de Argentina en el total de países del MERCOSUR aumentó durante el período evaluado acumulando una participación del 38,6% sobre las plazas ofertadas semestralmente.

Respecto de la firma de convenios regionales e internacionales de cooperación académica, pueden mencionarse decenas de ejemplos. Los objetos de tales convenios son diversos y refieren al desarrollo de acciones de cooperación interinstitucional y entre países para el dictado de carreras de posgrado, el fortalecimiento de áreas estratégicas como las ingenierías, el desarrollo de proyectos de investigación, entre otros.

En base a esta caracterización de algunas de las tendencias de transformación de las instituciones y el sistema universitario en su conjunto plantearemos algunos de las propuestas para tener en cuenta en la elaboración de un nuevo proyecto de reforma.

El desafío central que se le plantea a la Universidad Pública es *construir una sociedad más justa basada en el conocimiento*.

Compartimos la conceptualización de la UNESCO que caracteriza a la sociedad del conocimiento en sus dimensiones sociales, éticas y políticas. Una sociedad de conocimiento es la que se nutre de sus diversidades y capacidades; debe garantizar el aprovechamiento compartido del saber; la difusión de las nuevas tecnologías que crean un círculo virtuoso del progreso de los conocimientos y los valores y prácticas de la innovación, que pasan a tener un valor importante. (UNESCO; 2005).



El hecho más sobresaliente de la sociedad contemporánea es que, cada vez más, basa su desarrollo en la capacidad de producir, difundir y transferir conocimientos y siguen siendo las universidades las instituciones principales en donde se realiza esta tarea.

El conocimiento se constituye en el elemento esencial no sólo para promover el crecimiento económico por medio de la formación de los trabajadores sino para cerrar las brechas sociales colaborando con la solución de los problemas que plantea una sociedad estratificada.

En síntesis, conocimiento y equidad son un binomio indisoluble a perseguir como misión central de nuestras instituciones.

La equidad como principio de justicia supone en el campo de la educación superior la incorporación de nuevos sectores de población a los beneficios de la educación del más alto nivel. La ampliación en el acceso supone atender a alumnos cada vez más heterogéneos en edad, capital cultural previo, trayectorias diversas de su educación secundaria, dedicaciones parciales al estudio o iterativas. Estar en contra de la segmentación elitista no debe llevar a una homogenización empobrecedora. Por lo cual el desafío siguiente es ***cómo asegurar una educación masiva de calidad***.

Una educación de calidad, desde nuestra perspectiva, hace referencia tanto a cuestiones cognoscitivas como a cuestiones éticas en los procesos de aprendizaje y los procesos de enseñanza.

Con respecto al conocimiento es importante tanto el “saber qué” como el “saber cómo”, es necesario que los estudiantes adquieran competencias que le permitan ser mejores trabajadores pero también mejores ciudadanos. Y como el conocimiento se vuelve obsoleto rápidamente el estudiante debe desarrollar competencias para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida.

Desde el punto de vista de la enseñanza plantea una imperativa necesidad de atender a la capacitación permanente de los docentes, a la incorporación de nuevas tecnologías al servicio de la educación que permitan un aprendizaje en espacios y tiempos diversos, a modelos didácticos renovados que se adapten a grupos de alumnos cada vez más heterogéneos con necesidades y trayectorias previas diversas.

Los estudios superiores –tanto los universitarios como las instituciones de nivel superior no universitario– son un espacio de apertura personal, intelectual y ética al mundo del conocimiento. El estudiante no sólo se prepara como profesional, sino que adquiere responsabilidades como la de elegir por sí mismo y la de asociarse con otros en proyectos comunes.

La educación de calidad debe estar vinculada a la producción de nuevos conocimientos, y es aquí que la *investigación tiene un papel estratégico en el desarrollo humano*.

La producción de conocimientos contribuye a la formación de profesionales creativos y capaces de resolver problemas que plantean los cambiantes contextos económicos y sociales. Pero la producción de nuevos conocimientos requiere de aportes interdisciplinarios. El abordaje de temáticas como el medio ambiente, las nuevas marginaciones sociales, entre otros, plantean la necesidad de miradas desde los aportes teóricos y conceptuales que se crean a partir del entrecruzamiento de varias disciplinas, borrando sus fronteras.

Desde lo científico, debe fomentarse la transdisciplina, derribar las fronteras burocráticas que aún separan la ciencia natural de los estudios sociales, establecer canales abiertos e idóneos de interconexión entre las facultades y los departamentos. Ofrecerle al estudiante, más que una carrera, un entorno integrado y plural que estimule su imaginación y lo anime al estudio.

Nuestra región es todavía débil en la producción y transferencia de conocimientos, por ello, otro desafío que se le plantea a las universidades es la creación de redes institucionales colaborativas para potenciarse mutuamente mediante la asociación de programas e intercambio de docentes e investigadores y la formación compartida de estudiantes.

Finalmente, en un mundo globalizado la universidad como institución crítica de la sociedad debe propender ***al afianzamiento de una identidad cultural latinoamericana***. Las universidades a través de sus saberes tienen una función cultural en la difusión de modos de interpretar y valorar el mundo natural y del social. Por todas las razones expuestas la educación superior tiene que ser considerada un bien público y social y no una mercancía regida por las leyes de la oferta y demanda de la economía.



En consecuencia, el Estado debe asumir como responsabilidad principal e indelegable la promoción y financiamiento de la educación superior y, como contrapartida las instituciones de este nivel de enseñanza deben asegurar una educación de calidad y que sea permeable a las necesidades sociales.

La Universidad es uno de los ámbitos naturales de la experiencia democrática. Una experiencia abierta, siempre incompleta, que se actualiza en sus objetivos y que considera cada plano alcanzado en materia de justicia, inclusión y calidad ciudadana como una plataforma para alcanzar el siguiente.

## A modo de cierre

En vistas a la conmemoración del Centenario de la Reforma y la paralela reedición de la Conferencia Regional de Educación Superior preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, en Córdoba en junio del año 2018 debemos a pesar de todas las transformaciones operadas que ponen en tensión algunos de los postulados de la Reforma, la necesidad de seguir defendiendo, “a la Educación Superior como un bien público y una estrategia imperativa para todos los niveles de educación y fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad, por lo tanto, debe ser un tema de responsabilidad y apoyo económico para todos los gobiernos” y el compromiso asumido por las universidades en que “la educación superior tiene la responsabilidad social de incrementar nuestro el entendimiento en distintas dimensiones como son lo social, económico, científico y cultural; así como nuestra capacidad de respuesta frente a ellas, para el beneficio del conjunto de la sociedad”. Finalmente, destacamos, como lo hicieron los representantes de la comunidad universitaria mundial que “la Educación Superior debe no solo dar herramientas sólidas para el mundo presente y futuro, sino contribuir a la educación de ciudadanos éticos, comprometidos con la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia”. (Comunicado Final de la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009, UNESCO).

## Bibliografía

- Atairo, D. y Camou, A. (2014). La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1(1).
- Buchbinder, P. (2008). *¿Revolución en los claustros?: La Reforma Universitaria del 1918*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Serie Estudios. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Chiroleu, A., Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- De Sousa Santos, B. (2007). *La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. Bolivia: Editorial CIDES-UMSA, ASDI y Plural Editores.
- Del Mazo, G. (1955). *Estudiantes y Gobierno Universitario*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en Educación Superior: un desafío mundial*. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Marquina, M. (comp.), Follari, R., Stubrin, A. y Camou, A. (2014). La universidad entre la autonomía y la planificación: tres ensayos en diálogo. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- Marquina, M, y Polzella, Á. (2015). *Entre la tradición y el cambio: Nuevos roles, funciones e intereses de Académicos y Profesionales en la Gestión Universitaria de las universidades nacionales en Argentina*. XI Jornadas de Sociología de la UBA Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes. 13 al 17 de julio de 2015. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.



Nosiglia, M.C. (2011). Perspectivas sobre la autonomía universitaria. *Revista Políticas Educativas*, 3(2). Recuperado de: <http://seer.ufrgs.br/Poled/index>

Nosiglia, M.C., Tríppano, S., Mulle, V. (2016). *Nuevos desafíos a la gobernabilidad universitaria en Argentina: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica*. IV Congreso Iberoamericano de Gobernanza Universitaria. Universidad de Concepción, Chile. 29 de septiembre al 01 de octubre de 2016.

Nosiglia, M.C., Tríppano, S., Mulle, V. (2017). *La aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo para docentes universitarios: algunas incidencias en la carrera académica*. XVII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria "Universidad, desarrollo y futuro en la Sociedad del Conocimiento", llevado a cabo por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata en la Ciudad de Mar del Plata, República Argentina. 22, 23 y 24 de noviembre de 2017.

Tunnermann, C. (1998). La reforma universitaria de Córdoba. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 103-127.

UNESCO (2005). *Informe final. Hacia las sociedades del conocimiento*. París: Ediciones UNESCO. ISBN 92-3-304000-3.

## Documentos

Proyecto de Ley Universitaria y Proyecto de bases estatutarias, 1918. Congreso Nacional de Estudiantes.

Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918.

Declaración Final Conferencia Regional de Educación Superior 2008.

Comunicado Final de la Conferencia Mundial de Educación Superior 2009, UNESCO.

Ley de Educación Superior N° 24.521.

Convenio Colectivo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales (homologado por Decreto N° 1246 / 2015).

## Datos de autoría

### Maria Catalina Nosiglia

Profesora e investigadora de Política Educacional de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación de la UBA. Profesora Adjunta Regular a cargo de la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Dictó Cursos de posgrado sobre Políticas de Educación Superior en la Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Nacional de Luján, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) de la Organización Universitaria Interamericana (OUI), Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata.

[catinosiglia@gmail.com](mailto:catinosiglia@gmail.com)

**Fecha de recepción:** 26/4/2018

**Fecha de aceptación:** 3/5/2018

