

PÁGINAS DE EDUCACIÓN



Universidad
Católica del
Uruguay

Volumen 7. Número 2, pp. 161-336. Montevideo, julio-diciembre 2014

PÁGINAS DE EDUCACIÓN es una revista arbitrada de frecuencia semestral de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. La publicación se encuentra indizada en Latindex, Scielo y EBSCO.

<http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy>

DIRECTORA

ADRIANA ARISTIMUÑO

EDITOR

LEANDRO DELGADO
ledelgad@ucu.edu.uy

EDITOR ASOCIADO EN ESTE NÚMERO

CARLOS ROMERO

EDITOR INVITADO

SERGIO MARTINIC

COMITÉ EDITORIAL ASESOR

ADRIANA ARISTIMUÑO
Universidad Católica del Uruguay

PABLO DA SILVEIRA
Universidad Católica del Uruguay

PABLO LANDONI
Universidad Católica del Uruguay

JAVIER LASIDA
Universidad Católica del Uruguay

SUSANA MONREAL
Universidad Católica del Uruguay

CECILIA PEREDA
Universidad de la República

CARLOS ROMERO
Universidad Católica del Uruguay

MARCOS R. SARASOLA
Universidad Católica del Uruguay

DISEÑO E IMPRESIÓN: MONOCROMO
Vázquez 1384, piso 8, apto. 12
11200 Montevideo, Uruguay
Teléfono: +598 2400 1685
info@monocromo.com.uy

COMITÉ EDITORIAL CIENTÍFICO

ENRIQUE BAMBOZZI
Universidad Católica de Córdoba
Universidad Nacional de Villa María

ANDRÉS BERNASCONI RAMÍREZ
Universidad Andrés Bello

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
Universidad Diego Portales

ALICIA CAMILLONI
Universidad de Buenos Aires

FIDEL CORCUERA
Universidad de Zaragoza

ERIK DE CORTE
Katholieke Universiteit Leuven (Prof. em.)

TABARÉ FERNÁNDEZ
Universidad de la República

SÉRGIO R. K. FRANCO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO
Universidad Alberto Hurtado

ERNESTO GORE
Universidad de San Andrés

ESTER MANCEBO
Universidad de la República

FELIPE MARTÍNEZ RIZO
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

JORGE MORA
FLACSO Costa Rica

MARGARITA POGGI
Instituto Internacional de Planeamiento de la
Educación de UNESCO, Sede Regional Buenos Aires

PEDRO RAVELA
Instituto Nacional de Evaluación Educativa

JOAN RUE
Universidad Autónoma de Barcelona

GILBERT A. VALVERDE
State University of New York at Albany

ROLAND VANDENBERGHE
Katholieke Universiteit Leuven (Prof. em.)

Las imágenes de este número pertenecen a Eugenia Ladra, estudiante avanzada de Comunicación. Fueron tomadas del espacio central de la Universidad Católica del Uruguay.

El contenido de los artículos y reseñas son responsabilidad de sus autores.
No se pueden reproducir artículos ni parte de ellos sin indicar su procedencia.

Edición hecha al amparo del Art. 79 de la Ley 13.349 (Comisión del Papel)
ISSN: 1688-5287 ISSN en línea: 1688-7468 Depósito Legal: 364758
IMPRESO EN URUGUAY - PRINTED IN URUGUAY

MISIÓN

PÁGINAS DE EDUCACIÓN es una revista semestral y arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay. Intenta generar espacios académicos para producir y compartir conocimiento sobre educación apostando a la calidad de la producción generada en el país y la región, y recogiendo la vocación internacional de toda universidad. Es un ámbito para todos aquellos colegas que se sientan motivados a compartir su producción aportando a la discusión contemporánea sobre educación, sociología de la educación, historia de la educación y filosofía de la educación. Convencidos de que la educación es un componente sustantivo de la vida de los países, motor y a la vez producto de la sociedad, no podemos estar ajenos a los enormes desafíos que hoy se le presentan contribuyendo así a la expansión, reflexión y calidad del conocimiento.

PÁGINAS DE EDUCACIÓN

Volumen 7. Número 2, pp. 161-336. Montevideo, julio-diciembre 2014

NUEVA ORGANIZACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES E INCLUSIÓN SOCIAL

- 170 *Presentación*
SERGIO MARTINIC
- 175 *Universidad, poder y derecho*
JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
- 197 *Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad*
ANDRÉS BERNASCONI
- 217 *Competition and Performance in European Higher Education: the Role of Funding Instruments*
PEDRO TEIXEIRA, RICARDO BISCAIA Y VERA ROCHA
- 235 *Acceso (¿ingreso?) a las universidades nacionales argentinas: permisividad y consecuencias*
MARCELO RABOSI
- 257 *Calidad y acreditación en la Educación Superior: realidades y retos para América Latina*
JUAN CARLOS SILAS CASILLAS
- 275 *Inclusión social en la Educación Superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación*
ANA GARCÍA DE FANELLI
- 299 *Enseñanza Superior en Brasil y las políticas de inclusión social*
CLARISSA ECKERT BAETA NEVES

RESEÑAS DE ENCUENTROS

- 323 *Los desafíos de la profesión docente en el mundo actual.*
Seminario Internacional. Montevideo, 15 al 17 octubre de 2014.
ISABEL ACHARD
- 328 *A 200 años del nacimiento de Mons. Jacinto Vera. 1813-2013.*
Jornadas. Montevideo, 29 y 30 de octubre de 2013.
GABRIEL GARCÍA MERLANO

PRESENTACIÓN

La Educación Superior (ES) se encuentra en un particular proceso de transformación. Los cambios sociales y culturales actuales redefinen la organización interna de sus procesos y las relaciones que sostienen con la sociedad. En efecto, el desarrollo de la sociedad del conocimiento plantea nuevas exigencias a las universidades e instituciones de ES afectando, entre otros, sus funciones, los procesos de gestión y los pedagógicos, y la vinculación del conocimiento que produce con la sociedad y sus comunidades, entre otros.

Este tipo de procesos de orden macro se convierten en una realidad más compleja al considerar la expansión de la demanda que viene desde la misma sociedad. Ello ha significado un crecimiento acelerado de la matrícula y de las instituciones que atienden a una población socialmente heterogénea. Hoy día, gran parte de las matrículas de las instituciones de ES corresponden a estudiantes que son la primera generación en sus familias que acceden a este nivel de educación. Esta realidad es muy diferente a la que existía hace una o dos décadas atrás.

En este dossier se han reunido siete artículos de autores reconocidos en el campo y que analizan dos grandes tipos de problemas asociados a los cambios en curso en ES. El primero de ellos se relaciona con la institucionalidad de la ES, la gestión de sus procesos internos, el financiamiento y la cultura de sus organizaciones. Los cambios son profundos y afectan la legitimidad y las relaciones de poder internas y con el medio. En este grupo de artículos se analiza cómo las instituciones redefinen sus autonomías y son cada vez más interdependientes, reguladas públicamente, en interacción con el mercado y con la obligación de rendir cuentas de los resultados a sus comunidades y a la sociedad en su conjunto. Estos cambios inciden en nuevos diseños organizacionales, estructuras y prácticas.

El segundo tipo de fenómenos se relaciona con el fuerte crecimiento de la matrícula prácticamente en todos los países de la región. Los artículos analizan y comparan las políticas de acceso, de ingreso y, particularmente, las políticas de inclusión social que desarrollan las instituciones para atender a la población con menos capital cultural. Lo positivo de estos cambios es la ampliación de la cobertura. Sin embargo, si no hay apoyos internos a los estudiantes de los quintiles más pobres se corre el riesgo de reproducir un nuevo tipo de desigualdad. Existen señales preocupantes en dicha dirección.

Ambos tipos de problemas son abordados por los artículos de este número desde distintas perspectivas y experiencias nacionales. Los trabajos dan cuenta de la heterogeneidad de estos procesos en América Latina.

El artículo de José Joaquín Brunner presenta un análisis histórico de los cambios que ha tenido la universidad como institución y de sus relaciones con la sociedad, el Estado y el mercado. Se afirma que el poder intelectual de la universidad, tradicionalmente ejercido desde una alta autonomía, se enfrenta hoy con las fuerzas del mercado. Ello ocurre en un escenario en el que las instituciones de ES, a su vez, han perdido el monopolio sobre la producción del conocimiento avanzado, sobre el valor simbólico de las credenciales que otorgan y sobre la capacidad de autorregularse en función de sus propios ideales e intereses.

Para Brunner la novedad del escenario posmoderno está dada, principalmente, por la irrupción del mercado en los espacios tradicionalmente político-corporativos y burocrático-corporativos en que hasta aquí se habían desenvuelto las universidades con mucha autonomía. Hoy día estas instituciones deben adaptarse a mercados —o cuasi mercados— y a un sistema de acreditación y de rendición de cuentas de creciente complejidad.

América Latina no está ausente de estas tendencias. En el quehacer de las universidades, los costos crecen más rápido que el financiamiento estatal, lo que obliga a las instituciones a participar en nuevos mercados para la obtención de recursos vía servicios, investigación o capacitación. Las universidades, al mismo tiempo, tienen más presión de los gobiernos para mejorar la rendición de cuentas y asegurar la calidad de sus resultados.

Estas tensiones y cambios del contexto inciden en la discusión sobre el gobierno y administración universitaria. El artículo de Andrés Bernasconi aborda estos cambios analizando, particularmente, la evolución del concepto de autonomía universitaria y la legitimidad del gobierno y autoridad universitaria. Como todo gobierno, plantea el autor, se requiere de legitimidad para sostenerse y este no puede desatender la capacidad que tiene para conducir la universidad hacia el cumplimiento de su misión con eficiencia y calidad. El autor plantea que la tendencia actual es el movimiento hacia formas de organización más eficientes y cercanas a las ideas de la «nueva administración pública». Ello obliga a redefinir las relaciones entre autoridad y legitimidad lo que está, por lo general, implícito en la discusión sobre el gobierno universitario.

En el contexto actual, los límites que tiene el financiamiento público constituyen una dificultad para los gobiernos universitarios y la eficiencia de su trabajo. El artículo de Pedro Teixeira, Ricardo Biscaia y Vera Rocha aborda la problemática centrándose en la discusión actual en Europa sobre financiamiento público y

eficiencia de las Instituciones de Educación Superior (IES). Los autores plantean que las IES están presionadas por el Estado y la sociedad para tener un uso más eficiente de las subvenciones públicas. En el artículo se analizan algunas de las principales tendencias en el financiamiento de ES pública en Europa subrayando la influencia creciente de los razonamientos económicos en estos sistemas. El aporte se realiza a través de instrumentos que exigen a las IES un desempeño medido en indicadores (*input* y *output*) que hay que medir e informar.

La preocupación por los resultados en América Latina está asociada a la institucionalización de sistemas de aseguramiento de la calidad y de acreditación. El tema lo aborda el artículo de Juan Carlos Silas. El autor compara los sistemas nacionales para la acreditación de instituciones y programas formativos constatando características y tendencias compartidas en dichos sistemas. Para este autor, la acreditación relaciona tres conceptos: la calidad de los resultados, la evaluación de los procesos de gestión, docencia y extensión en las universidades, y la rendición de cuentas. Sin duda, el desarrollo y consolidación de estos sistemas son de gran valor para América Latina. Sin embargo, como señala Silas, la mayor parte de los mecanismos revisados se centra en el aseguramiento de la eficiencia de acuerdo con estándares internacionales, lo que deja de lado la equidad como aspecto fundamental de la función educativa. Faltan más indicadores de proceso formativo y no solo de eficiencia y resultados. Lo más importante es lo que pasa al interior de las instituciones.

El segundo grupo de artículos analiza el efecto que tiene la expansión de la matrícula sobre la eficiencia y eficacia, particularmente, de las universidades. En América Latina ha aumentado la matrícula en ES pero, pese a este avance, siguen existiendo brechas importantes en cuanto al origen social y económico de los alumnos. En todos los países predominan estudiantes del primer quintil (más rico). En Brasil, Colombia y Chile, por ejemplo, más de la mitad de los alumnos de provienen del quintil más alto de la población.

El artículo de Marcelo Rabossi aborda el problema y analiza los mecanismos de ingreso que aplican las IES en los países de la región. Estos mecanismos de ingreso varían desde aquellos no selectivos, en el caso de Argentina, hasta otros muy selectivos como los de Brasil y Chile. En el primer caso, la eficiencia es más baja que en los segundos. Hay un acceso con menos discriminación, pero egresan muy pocos y, por lo general, son los que tienen mejor capital cultural. En el segundo caso, la situación es inversa: hay selección al ingreso pero el egreso es más alto. Para el autor, la igualdad formal de oportunidades de acceso no es suficiente para eliminar las desigualdades o barreras de capital económico y cultural. Estos factores afectan la retención y egreso oportuno sobre todo en el caso de los jóvenes de quintiles más pobres.

El tema se profundiza en el artículo de Ana María García de Fanelli. Para la autora, la expansión de la matrícula de ES cumple con una aspiración democratizadora de «igualdad de oportunidad en el ingreso» de acuerdo con el mérito de los estudiantes y no a condiciones sociales y culturales (género, etnia, entre otros). Sin embargo, esta política debe ir acompañada de otra que favorezca la retención y la calidad de los aprendizajes. De lo contrario se pueden producir nuevas desigualdades.

Entre estas políticas destacan las becas y tutorías. La autora analiza, para el caso de Argentina, hasta qué punto estas políticas han sido suficientes para garantizar la equidad en el acceso, la participación y la graduación. Se concluye que los indicadores muestran una ampliación de cobertura pero, al mismo tiempo, altas tasas de abandono, especialmente entre los jóvenes de menor nivel socioeconómico. Se requiere de estudios que analicen el impacto de estos programas de apoyo y de los resultados de la formación al interior de la universidad o de un instituto de ES. La calidad debe garantizar el progreso de los estudiantes y agregar valor a sus conocimientos y disposiciones previas.

Brasil es un país que se caracteriza por implementar políticas de discriminación positiva para garantizar el acceso de los quintiles más pobres a las IES altamente selectivas. Clarissa Eckert Baeta Neves analiza dos de estas políticas de inclusión social: la política de cuotas (sector público) y el Programa Universidade para Todos/ ProUni (sector privado). Las cuotas (según ley 12.711 de agosto del 2012) definen que las universidades públicas e institutos técnicos federales deben tener como mínimo un 50% de los cupos para estudiantes que estudiaron en escuelas públicas asegurando, al mismo tiempo, una participación proporcional de estudiantes según color, etnia y nivel de ingresos.

La autora analiza el impacto que tienen estas políticas de inclusión en la trayectoria educativa de los estudiantes. Para la autora, el ingreso a la universidad produce una diferenciación en los estudiantes de quintiles más pobres y favorece las expectativas de movilidad social, adquisición de nuevos capitales escolares y simbólicos rompiendo con la noción de transmisión mecánica del capital cultural heredado.

En síntesis, las transformaciones en el campo de la ES producen cambios institucionales cuya configuración final aun no está resuelta. Las relaciones con el mercado y las bases tradicionales de la autoridad y organización universitaria están en discusión. Por otra parte, la sociedad tiene una alta demanda y expectativa por la formación universitaria. Sin embargo, es preocupante, que ello genere un nuevo tipo de desigualdad al no tener las instituciones la capacidad de lograr mejores tasas de retención y de egreso, precisamente, de los jóvenes de los quintiles más pobres de la sociedad.

Los artículos reunidos en este número temático constituyen un aporte a la reflexión de estos temas y requieren de una atención prioritaria de las políticas educativas en el campo de la ES.

*Sergio Martinic**

* Antropólogo por la Universidad de Chile, Magíster en Ciencias Sociales por FLACSO México y Doctor en Sociología por la Université Catholique de Louvain, Bélgica. Es Profesor Asociado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Vicedecano de la Facultad de Educación de la misma universidad. Su trabajo de investigación y profesional ha estado centrado en la evaluación de la calidad y equidad educativa en Chile y en América Latina. Ha realizado estudios sobre políticas educativas, evaluación de procesos e impactos de programas y políticas tanto en Chile como en América Latina. En los últimos años, parte de su investigación ha estado centrada en el análisis de las prácticas de profesores y estudio de las interacciones en el aula. Cuenta con varias publicaciones en revistas especializadas.

UNIVERSIDAD, PODER Y DERECHO

University, Power and Law

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER*

Resumen. El presente artículo interroga el futuro de la universidad a partir de su historia, la cual se explora siguiendo el eje de sus cambiantes formas de inserción en los campos del poder y el derecho. Afirma que el poder intelectual de la universidad se confronta hoy con las fuerzas del mercado, en un escenario en el que las instituciones educativas pierden el monopolio sobre la producción del conocimiento avanzado, sobre el valor de cambio y simbólico de las credenciales que ellas otorgan y sobre la capacidad de autorregularse en función de sus propios ideales e intereses.¹

Palabras clave: universidad, poder intelectual, fuerzas del mercado, derecho

Abstract. *This paper characterizes the uncertainties of present day universities taking as a starting point its history, which is followed around its ever changing forms of insertion in the fields of law and power. Nowadays the intellectual power of universities confronts a scenario governed in part by market forces, in which higher education institutions no longer maintain a monopoly over the production of advanced knowledge, the exchange value and symbolic value of academic credentials, and the capacity for self-regulation in accordance with their own ideals and interests.*

Keywords: *university, intellectual power, market forces, law*

* Profesor titular e investigador de la Universidad Diego Portales (UDP) donde dirige la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior. Dirige el Programa de Doctorado en Estudios de la Educación Superior ofrecido conjuntamente por el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) con la Facultad de Humanidades de la Universidad de Leiden. Es miembro asimismo del Consejo Directivo Superior de la UDP. Es miembro de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile y miembro del Consejo Nacional de Certificación de la Gestión Escolar con sede en la Fundación Chile. Además, integra la World Academy of Art and Science y el directorio del Grupo Faro, ONG de Ecuador. Es autor o coautor de 35 libros y ha editado o coordinado 9. Ha publicado capítulos individuales en más de cien libros y numerosos artículos en revistas académicas y de divulgación académica

1 Una versión inicial de este artículo apareció en Foxley, Ana María (ed.) *Derechos humanos: un imperativo para la convivencia*. Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación - UNESCO, 2009, pp. 127-57. Nueva versión corregida y ampliada, Quiched, Chiloé, agosto de 2014.

Desde su origen, las universidades aparecen situadas en un campo de fuerzas entrecruzadas que se expresan en el lenguaje del poder y de los derechos: de la corona, la cruz y la ciudad o el municipio sobre el control de estas instituciones; de los maestros y sus alumnos para decidir sobre los asuntos escolásticos; de los rectores o cancilleres y sus atribuciones para organizar, administrar, asignar recursos y aplicar sanciones; de los graduados y sus prerrogativas de estatus, primero, y de las profesiones que aquellas forman, después; sobre los conocimientos producidos y transmitidos, la libertad de indagación y crítica, y los alcances de la licencia para enseñar y la facultad de examinar.

Por su lado, las universidades emplazadas en este campo, aunque pocas en número (para comenzar: Bolonia, París, Montpellier, Oxford, Padua, Salamanca, Cambridge), ya a finales del siglo XIII se habían convertido en «instituciones gravitantes en la vida intelectual europea; lugares dedicados a la producción y difusión de ideas, incluso sitios con un genuino ‘poder intelectual’, amén de hallarse a cargo de la preparación de las élites eclesiásticas y civiles» (Verger 1992, 55).

Se trataba, sin embargo, de un poder contestado; intelectual, sin duda, pero también institucional, acompañado de fueros y privilegios, bienes terrenos y prebendas, monopolios geográficos y sobre recursos valiosos como eran las ocupaciones académicas y los grados. Contestado, es decir, adquirido en medio de pugnas y negociaciones, a través de la razón y la astucia (Nardi). Por el contrario, nada hay en esta escena original que conduzca hacia el despliegue de una «idea» (de la universidad) o que lleve a pensar, como hace el idealismo, que esta institución surge de una suerte de condensación del espíritu humano, movido por el puro *amor sciendi* (Bussi). Más bien, a poco andar, dos o tres siglos —breve lapso en esta escala de larga duración— las universidades, igual que cualquiera otra corporación medieval —de la cual toman su nombre: *universitas magistrorum et scholarium* o *universitas studii*— podían distinguirse ya suficientemente por sus específicos privilegios o, como entonces se llamaban, «libertades e inmunidades» (Gieysztor, 108).

Entre ellas, la autonomía de estas corporaciones fue la más importante; esto es, el derecho de sus maestros y estudiantes para actuar como cuerpo en sus relaciones extramuros y ejercer jurisdicción sobre sus asuntos internos. Los estatutos de cada universidad, cuyo origen parece perderse en el tiempo (Le Goff, 72), daban expresión legal a estos privilegios, los regulaban de manera minuciosa y establecían las normas que debían regir la relación de las corporaciones con la Iglesia, el imperio o la monarquía y con la comuna, según el caso.

Una parte decisiva de estas reglas se refería al sustento material de las corporaciones —su patrimonio e ingresos— y, otra, a las condiciones de incorporación y participación en la comunidad de maestros y alumnos. En cuanto a la infraestructura material que soportaba a este poder intelectual —de la cual se sabe poco en términos contables (Cobban, 237)— ella provenía de recursos internos tales como aranceles, multas, pago por exámenes y al momento de la graduación

y de la *collectae*, especie de impuesto cobrado a los estudiantes una o dos veces al año para cubrir el pago de algunos funcionarios y otros gastos corrientes de la corporación por un lado, y de recursos externos por el otro, como beneficios eclesiásticos, salarios pagados por el rey o la ciudad, donaciones y legados.

En general, los gastos parecen haber sido congruos destinándose una proporción a la manutención de los edificios, a solventar litigios y festividades. Los maestros, en tanto, obtenían su remuneración ya fuera de diversas fuentes externas o directamente de los estudiantes, o bien gozaban de prebendas y otros beneficios eclesiásticos (Verger, 1992a: 151-54), siempre bajo la presión que generaba la pregunta de si acaso era legítimo vender por dinero el conocimiento, un don divino que por lo mismo, sostenía la Iglesia, debía dispensarse gratuitamente.

La integración de este «ayuntamiento de maestros y escolares, que es hecho en algún lugar con voluntad y con entendimiento de aprender los saberes» se reforzaba además mediante prácticas y ritos que legitimaban el juego de posiciones en su interior:

[C]ongregaciones, instalaciones, exámenes, inducciones (al cargo de maestro, la *inceptio*), procedimientos jurisdiccionales, lecciones, servicios religiosos e incluso cenas y festividades debían observar secuencias rituales de palabras, gestos, objetos, música y luces y formas prescrita de vestimenta. Las insignias universitarias abarcaban un grupo amplio de objetos simbólicos empleados de variadas formas en diferentes momentos por los miembros de los cuerpos académicos: cetro y bastón de mando, collares, anillos, sellos, cálices, llaves, registros y estatutos, togas y birretes. (Gieysztor, 139)

En breve, el orden moral de la corporación se hallaba fuertemente estructurado y se celebraba a través de esos actos, que ayudaban a demarcar las jerarquías dentro de la comunidad y sus fronteras simbólicas con el entorno, al mismo tiempo que realzaban su propia identidad en un campo de fuerzas en constante movimiento. La organización misma se apoyaba en estos elementos tradicionales y carismáticos (Clark 2006). Los derechos se adherían al colectivo y a las personas como signo de su estatus. Este era el orden antiguo —coetáneo de las cortes y las jerarquías heredadas dentro de una estructura sancionada por el Creador— previo a las formas capitalistas y burocráticas que entonces operaban aún débilmente en el entorno de la universidad.

LA UNIVERSIDAD MODERNA

Siglos más adelante, después de sobrevivir a la disolución del orden antiguo, las universidades no solo habían pasado a ser parte de los estados nacionales y su modelo a implantarse en los nuevos mundos de las Américas, Asia, África y el Pacífico (Shils y Roberts; Roberts, Rodríguez Cruz y Herbst) sino que llegarían

a convertirse en un rasgo distintivo de la época: una propiedad moderna, una manifestación de la modernidad. Pues, como señala Edward Shils:

Un Estado moderno no podría existir sin un complejo sistema de educación superior destinado a crear esos nuevos intelectuales «funcionales» —empleados civiles, especialistas en ciencias aplicadas, ingenieros, contadores, maestros—, sin toda la gama de ocupaciones profesionales «terciarias» de la clase media que son inherentes a una economía moderna, indispensables para una moderna organización militar e imprescindibles para el funcionamiento del Estado y de la sociedad. (119)

La modernización de las sociedades pasaba entonces, por así decir, a través de las universidades y la enseñanza superior otorgando una posición distinta, menos libremente flotante, al poder intelectual. En juego está aquí el rol que el Estado atribuía a ese poder y a la profesión (la académica) que él congregaba. Volvamos a Shils:

La idea de que un país tiene que modernizarse incluye el convencimiento de que esto solo puede lograrse a través de la creación de un cuerpo de intelectuales. La existencia de una clase de personas de gran cultura se considera un componente esencial de un régimen moderno, así como un necesario prerrequisito funcional. Ello exigió la creación de un sistema de instituciones intelectuales modernas donde antes solo había fragmentos dispersos, como una facultad de medicina en un lugar y una facultad de ingeniería en otro. (132)

Se vislumbran en este último pasaje las tensiones que la secularización imponía a los estados nacionales emergentes, en su lucha con los intelectuales tradicionales de origen religioso. Ahora el énfasis estaba puesto en los intelectuales «funcionales» —«orgánicos», los llamaba Gramsci (Brunner y Flisfisch)— en condiciones, por ende, de servir a los intereses de las nacientes clases burguesas y a las pretensiones hegemónicas de la burocracia estatal.

La universidad moderna, llamada a ponerse al servicio de esos intereses y estas pretensiones, resultó de dos modelos finalmente convergentes —el napoleónico y el humboldtiano, el francés y el prusiano— cada uno de los cuales contribuyó a definir su identidad a lo largo de los siglos XIX y XX. El primero impuso a las antiguas corporaciones la disciplina de las burocracias, profesionalizó la carrera funcionaria de los académicos y convirtió a las universidades en objeto de las políticas nacionales de educación. El segundo las dotó de un nuevo sentido de misión: la de cultivar —junto al conocimiento heredado y las profesiones útiles— el nuevo conocimiento en la frontera de las disciplinas, en un ambiente caracterizado por las libertades de enseñar y aprender (Rüegg; Charle).

El poder intelectual investido en las universidades se integra entonces, aunque de variadas formas y con grados de autonomía también variables, al poder del Estado, que gradualmente asume su sustentación material (Gerbod). La universidad moderna, en efecto, es producto del mecenazgo estatal, a diferencia de

las universidades antiguas, que habían dependido del pago de los estudiantes y el favor de los reyes y las cortes, los papas y obispos, y los grandes burgueses de las ciudades prósperas.

En cambio, el alcance social de este poder —su pretensión formativa de las nuevas clases medias profesionalizadas— permanece circunscrito a una minoría. En toda Europa el número de estudiantes creció apenas de 80.000 alrededor de 1840 a 600.000 al momento de detonar la Segunda Guerra Mundial, una cifra inferior al número de alumnos que hoy cursan estudios superiores en Chile. En efecto, a medida que las naciones se convertían en estados, o que estos organizaban a las naciones, el servicio civil reclamaba un número modesto de personas en posesión de un certificado académico. Como consecuencia, también la matrícula universitaria empieza a crecer lentamente: «Sin contar los estudiantes de teología, Alemania iba en la punta al final de la década de 1870 con unos 17 mil [estudiantes], seguido muy de lejos por Italia y Francia con 9 mil y 10 mil cada uno y Austria con unos 8 mil» (Hobsbawm 2007b, 105).

En las demás regiones del mundo, la fracción de jóvenes que ingresaba a las universidades era todavía más reducida. Hasta ese momento, la universidad moderna continuaba, pues, ofreciendo un privilegio más que un servicio; atendía a una exclusiva minoría, la de los herederos (Bourdieu y Passeron), no a la masa; en fin, era una institución de élite por el número de estudiantes que recibía y por su composición social (Trow).

Pero en cuanto a su base, el poder intelectual de estas universidades se diversifica fuertemente en el siglo que precede al de la segunda guerra, principalmente bajo el influjo del modelo humboldtiano. La división del trabajo académico (Clark 1983, 28-71) se vuelve más y más compleja y densa, mayor la especialización disciplinaria, más gravitante el peso de la investigación y de las ciencias. Progresivamente, la solidaridad orgánica —aquella que nace de la interconexión de las funciones— ocupa el lugar que antiguamente había tenido la solidaridad moral en la integración institucional. Al mismo tiempo, los elementos carismáticos y los comportamientos rituales retroceden dando paso a los componentes burocráticos. El cetro y el bastón de mando ceden su lugar a las circulares administrativas; la toga y el birrete, al sello ministerial. La comunidad de maestros fundada en un orden de creencias es sustituida por un ensamblaje de posiciones funcionarias a través de las cuales se expande la profesión académica (en Europa compuesta por 5.000 profesores alrededor de 1840 y por 32.000 un siglo después) distribuida en cátedras y departamentos. A la hora de la designación de los profesores, los laberintos del poder central se entrelazan con los laberintos de la burocracia universitaria, como ilustra la fallida designación de Max Weber en la Universidad de Berlín (Weber 1995, 219-21).²

2 Según recuerda allí Marianne Weber (219) «este acontecimiento dio a Weber unas experiencias impresionantes con el consejero privado Althoff, jefe del sistema educativo prusiano, quien dominaba las universidades prusianas como un 'déspota ilustrado'».

También las instituciones universitarias diversifican su perfil, según su tamaño, funciones, capacidad económica y prestigio asociado a su ubicación geopolítica. Como ideal se impone el modelo alemán (prusiano) que, bajo la forma de la *research university* de los Estados Unidos, predomina a lo largo del siglo xx. Pero a su lado surgen otros múltiples tipos institucionales: las grandes escuelas francesas, los *colleges* ingleses, los institutos tecnológicos y politécnicos, las universidades dedicadas a las artes mecánicas, las modernas universidades católicas, las universidades dedicadas solamente a lo docencia de primer grado, etc.

PODER UNIVERSITARIO

En esta fase, entonces, hasta la Segunda Guerra Mundial, la universidad moderna consolida su poder intelectual, el cual se amplía y transforma por el cultivo de las disciplinas, aunque todavía dentro del ámbito de la «pequeña ciencia», como la llama Derek J. de Solla Price; tal poder se conecta y prolonga además hacia las «grandes» profesiones al mismo tiempo que permanece concentrado en los pequeños números: de instituciones, profesores y alumnos. Básicamente, entonces, la universidad continuaba actuando como puerta de acceso hacia las élites, al menos en aquella avenida abierta a la carrera de los talentos.

A su vez, las principales dinámicas del poder universitario se hallan impulsadas en esta etapa por su imbricación con el proyecto nacional-estatal. No solo aquel depende del Estado para su manutención sino que este le extiende su propia legitimidad a cambio del prestigio específicamente cultural que le presta el estamento intelectual. En efecto, según sostenía Weber, así como las guerras aumentan el prestigio de los estados victoriosos, solo la cultura puede cohesionar y dotar de prestigio a los sentimientos nacionales. Por ahí, en alguno de sus escritos, se pregunta, «cuál es, pues, la significación *realpolitisch* de la *Kultur*?» La respuesta: proporcionar los valores particulares que distinguen al grupo nacional; su individualidad. Y esta tarea cabía ante todo a los intelectuales. En efecto,

esta misión —en tanto que intenta justificarse a sí misma por el valor de su contenido— solamente puede ser realizada consecuentemente como misión «cultural» específica. [. . .] Por consiguiente, es natural que si los que disponen de poder dentro de una comunidad política exaltan la idea del Estado, los que se encuentran en el seno de una «comunidad de cultura», es decir, un grupo de hombres con capacidad de realizar obras consideradas como «bienes culturales», usurpen la dirección. Nos referimos con ello a los «intelectuales» que [. . .] están específicamente predestinados a propagar la idea «nacional». (Weber 1964, 682)

Esta identificación del poder intelectual con las pretensiones nacionales y del Estado encontraría, a las puertas de la Segunda Guerra Mundial, su expresión más

virulenta y un signo de su bancarrota, en el discurso rectoral de Martin Heidegger³ al hacerse cargo de la Universidad de Friburgo en abril de 1933. Allí, al tomar posesión de su cargo anuncia que «la tan celebrada libertad académica será expulsada de la universidad alemana pues esta libertad no era auténtica, sino tan solo negativa». En su lugar propone tres nuevas obligaciones que, en adelante, deberán asumir los estudiantes: para con la comunidad del pueblo, para con el honor y el destino de la nación en medio de otros pueblos y para con la misión espiritual del pueblo alemán. Servicio del trabajo, servicio de las armas y servicio del saber. Así, la universidad era llamada a consagrarse al «más alto servicio al pueblo en su Estado». Se abría un rumbo cuyo fin —dirá en esa ocasión el rector-filósofo— solo «comprenderemos plenamente [. . .] cuando hagamos nuestra aquella grande y profunda presencia de ánimo de la cual la antigua sabiduría griega pudo decir: ‘Todo lo grande se encuentra en medio de la tempestad’» (en Nolte, 145).

Mas, como sugiere Nicholas Boyle, no es a Heidegger a quien debe culparse de la tragedia final de la universidad alemana; más bien, aquella tragedia moderna representó «el fracaso de quienes en Alemania estaban a cargo de mantener la coherencia de la vida intelectual de la nación; un fracaso de las universidades» (231). En vez de analizar el pasado y el presente de la nación y propiciar reformas realistas bajo el régimen de Weimar desestimulando las fantasías, las instituciones «sucumbieron a sus propias fantasías —sobre todo a la de su propia importancia— que esencialmente eran regresiones al credo que las habían sostenido a lo largo de los siglos de monarquía absoluta y que ahora, de golpe, habían terminado» (Boyle, 231).⁴

LA EXPANSIÓN DEL ACCESO COMO DERECHO

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la Educación Superior (ES) experimenta un explosivo crecimiento, primero en varios países desarrollados, con EE.UU. a la cabeza, luego, más adelante, en el resto del mundo, con la (entonces) Unión Soviética al tope de la lista. EE.UU., que en 1900 matriculaba en

3 Una versión en inglés del discurso «La auto-afirmación de la universidad alemana» puede encontrarse en: <http://www.eco.utexas.edu/~hmcleave/350kPEE_HeideggerSelf-Assertion.pdf>.

4 Que estas fantasías eran ampliamente compartidas entre los mandarines de las universidades alemanas lo muestra la reacción de Karl Jaspers al discurso rectoral de Heidegger, expresada en su carta a éste del 23 de agosto de 1933. Dice ahí el autor de *Die Idee der Universität* (1923): «Mi querido Heidegger: Le agradezco su discurso del rectorado. Me gustó conocerlo en su auténtica expresión después de haberlo leído en la prensa. Su referencia a los grandes rasgos del helenismo antiguo me ha conmovido de nuevo como una verdad nueva y, por decirlo así, evidente de suyo. Usted en esto está de acuerdo con Nietzsche, pero con la diferencia de que se puede esperar que alguna vez usted realice, interpretando filosóficamente, lo que usted dice. Por este motivo su discurso tiene un contenido creíble. No hablo del estilo y la densidad, los cuales —tal y como los veo yo— hacen de este discurso un documento hasta ahora único de una voluntad académica de la época actual que permanecerá. Mi confianza en su filosofar [. . .] no queda menoscabada por algunas peculiaridades de este discurso, que son coyunturales, por lo que en él tiene el aspecto para mí de ser un poco forzado y por frases que me parecen un sonido vacío. Sumándolo todo, solo estoy contento de que alguien pueda hablar así, de que trate los auténticos límites y orígenes» (en Horn).

sus instituciones de ES a un 4% del grupo de entre 18 y 21 años, dobla esa cifra durante los siguientes veinte años y luego nuevamente, hasta alcanzar un 15,6% en 1940. Después de la guerra, el incremento de la cobertura se acelera alcanzando a un tercio de los alumnos en 1956. Bajo estas condiciones, ha observado Albert H. Halsey: «La función de las universidades como jardín infantil (*nursery*) de los grupos de élite es sobrepasada por su nueva función como un servicio masivo de educación en una emergente sociedad tecnológica» (460).

Dentro del esfuerzo por reconstruir el orden internacional de posguerra, la educación pasa a ocupar un lugar central en la Declaración de los Derechos Humanos (1948), la cual en su artículo 26 proclama:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

El derecho de acceso a los estudios superiores «igual para todos, en función de los méritos respectivos», se convierte en un aliciente para las políticas expansivas de los gobiernos alrededor del mundo. Ya en 1965 a nivel mundial, la matrícula cubre a 9 de cada 100 jóvenes del grupo en edad de cursar estudios superiores; cifra que se duplica en los siguientes treinta años, momento en el cual se registran más de 80 millones de estudiantes en instituciones de educación terciaria, los que en 2005 alcanzan a 138 millones.

Este movimiento ascendente de la matrícula se ve respaldado por los «derechos de la demanda», lo que aparece reiterado en diversos documentos internacionales, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entró en vigor una década más tarde. En efecto, en su artículo 13, párrafo segundo, se enuncia que:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Posteriormente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1999), en sus Observaciones Generales al artículo 13 del Pacto, formula una serie de especificaciones al enunciado relativo a la ES, las cuales pueden resumirse de la siguiente forma.

En primer lugar, en el punto 6 de la Observación General número 13, refiriéndose al párrafo segundo del artículo 13 citado más arriba, se señala que la enseñanza superior comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles, si bien su aplicación precisa y pertinente depende de las condiciones que imperen en cada Estado miembro. Estos atributos se definen en el texto de dicha observación de la siguiente forma:

DISPONIBILIDAD. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

ACCESIBILIDAD. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
- Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

ACEPTABILIDAD. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado pruebe en materia de enseñanza.

ADAPTABILIDAD. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Luego se precisan estas observaciones en relación a la educación terciaria. Por un lado, se subraya que, para responder a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales, sus planes de estudio deben ser flexibles y los sistemas de instrucción variados, con utilización incluso de la enseñanza a distancia. Por el otro, que si bien la enseñanza superior debe hacerse accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, ella no está sujeta a la regla aplicable a la educación secundaria según la cual esta «debe ser generalizada y hacerse accesible a todos». Es decir, la enseñanza superior no debe necesariamente «ser generalizada» sino solo hallarse disponible «sobre la base de la capacidad», la cual habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual. Más que de un derecho subjetivo, en suma, o sea de la titularidad sobre una prerrogativa individual que podía hacerse valer frente al Estado, se trataba en este caso de un compromiso exigido a los estados de hacer accesible la ES sobre la base del mérito.

Por último, las Observaciones del Comité dedican tres párrafos (números 38 a 40) a la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. Se señala allí que, según la experiencia del Comité, «el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica». Y luego el Comité enuncia los siguientes principios:

Los miembros de la comunidad académica son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único

modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas.

ACCESO, LIBERTAD, GRATUIDAD: LEGADOS DE LA POSGUERRA

En breve, la reconstrucción del orden internacional luego de la segunda guerra mundial buscó universalizar —en el plano de las obligaciones estatales— principios de acceso meritocrático a la es, de libertad académica para los cuerpos docentes y estudiantiles basada en una autonomía responsable de las instituciones y de progresiva gratuidad del servicio docente a nivel terciario.

Sin embargo, en cada uno de estos tres frentes, la experiencia de la segunda mitad del siglo xx muestra, hasta hoy, la presencia de tensiones difíciles de superar. Todavía en muchas partes del mundo la formación superior es un terreno reservado a los herederos del capital cultural y económico transmitido por sus familias; es decir, el jardín infantil de las élites. A pesar de la enorme expansión del servicio —en todo caso desigual entre países— o, quizá precisamente en virtud de ella, ahora se vuelve patente que las leyes de la reproducción social de los privilegios de cuna son más fuertes que las aspiraciones meritocráticas de la democracia. El objetivo burgués-ilustrado de una «carrera abierta a los talentos» (Hobsbawm 2007a, 187-204) ha probado, en los más diversos contextos nacionales, hallarse enredado con la selección social del mérito, al punto de que la igualdad formal del derecho, incluso la igualación de medios económicos a través de becas y créditos, parecieran derrotarse a sí mismas. En efecto,

la eficacia de los factores sociales de desigualdad es tal que la igualación de los medios económicos podría realizarse sin que el sistema universitario deje por eso de consagrar las desigualdades a través de la transformación del privilegio social en don o mérito individual. Mejor aún, habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios. (Bourdieu y Passeron, 45)

La libertad académica —*Lehrfreiheit* y *Lernfreiheit*, en el idioma de la universidad humboldtiana—, contenciosa como fue desde el origen de las corporaciones de maestros y alumnos, ha sido tomada por asalto y derrotada mil veces en diferentes regiones; conculcada por motivos políticos y regímenes autoritarios (América Latina, Asia y África), ideológicos (en los sistemas totalitarios), religiosos (por fundamentalismos que invocan diferentes dioses), de seguridad nacional (en el Este y el Oeste), cuando no por la escasez de medios para ejercerla (en los países más pobres del mundo). Otras veces, ella misma ha dado lugar a perversiones, como la corrupción que, según recientes estudios, se difunden en las prácticas educacionales de varios países (Heyneman, Anderson y Nuraliyeva; Hallak y Poisson; Temple y Petrov; Altbach 2004); el surgimiento de las *diploma*

mills (fábricas de diplomas) o bien de convertirse, al calor de sueños románticos de distinto signo, en un soporte para la universidad que en su momento José Medina Echavarría llamó «militante», aquella que se confunde con los ruidos de la calle.

En cuanto a la progresiva gratuidad del servicio impetrado como ideal por el derecho internacional —antigua aspiración que la Iglesia católica ya había proclamado en el tercer Concilio de Letrán de 1179 (Le Goff, 97)⁵, y que se halla consagrada como principio en varias cartas fundamentales latinoamericanas— si bien llegó a ser la regla —es decir, a hacerse sustentable por la renta nacional— en las sociedades industriales más desarrolladas o a ofrecerse como un privilegio a los jóvenes seleccionados que ingresaban a las universidades estatales en países de mediano y escaso desarrollo, desembocó hacia finales del siglo xx en un callejón sin salida. No había posibilidad ni en el capitalismo avanzado ni en las economías en transición desde un régimen de comandos centralizados a economías de mercado ni menos en los capitalismo de Estado o liberalizados pero frágiles de Asia y América Latina, de hacer compatible la expansión de la oferta con un régimen de subsidios masivos a la demanda. Sobriamente, la propia UNESCO debió reconocer a mediados de los años noventa que «difícilmente hay un país que pueda hoy sostener un sistema de ES comprensivo solo con fondos públicos», agregando enseguida: «parece improbable que esta situación se revierta en los años venideros» (19).

Además, se había vuelto evidente que el camino de la gratuidad conducía, paradójicamente, a la inequidad, como se aprecia en América Latina. En efecto,

[l]a educación superior ha estructurado un complejo nudo de inequidades en toda la región, y particularmente en las universidades públicas. En Colombia, tres de cada cuatro estudiantes matriculados provienen del 40% más rico; en Perú solo el 4% de los jóvenes pobres ingresa a la educación superior frente al 50% de los ricos. Allí, el 80% del gasto público en educación superior se destina a los dos quintiles más ricos; en Argentina los principales beneficiarios de la educación superior gratuita son los ricos, ya que el sistema tiene un efecto redistributivo progresivo desde los ricos y regresivo desde los pobres; en Venezuela, los estratos I y II han incrementado sustancialmente su participación en la matrícula de los universidades públicas; y en Costa Rica el 71% de los estudiantes que asiste a la educación superior pertenece al 40% más rico, mientras que solo el 13% proviene del 40% más pobre (Rama, 15).

5 «La más legítima de las razones que motivaban su posición era la voluntad de asegurar la enseñanza a los estudiantes pobres. Otra razón, que procedía de un estado de espíritu arcaico y que tenía que ver con un período en el que solo existía una enseñanza propiamente religiosa, pretendía que la ciencia era don de Dios y que, en consecuencia, no podía venderse sin incurrir en pecado de simonía; se consideraba que la enseñanza formaba parte del ministerio (*officium*) del clérigo. En un texto célebre, San Bernardo había denunciado las ganancias de los maestros como un beneficio ignominioso (*turpis quaestus*)» (Le Goff, 97).

En suma, las tres mayores destilaciones que la universidad moderna logró en el campo del derecho durante la posguerra no sirvieron sino moderadamente —más allá que acá, en mayor o menor medida en un caso que otro, en grados diversos según las circunstancias— para realizar el ideal de un poder por encima de las clases sociales, fundado en la libre investigación y la transmisión crítica de los saberes y sostenido exclusivamente por la sociedad, al amparo de la renta nacional, lejos de los avatares del mercado.

El pacto sostenido durante varios siglos entre la institución más representativa de la cultura y el Estado daba así señales de agotamiento. Ahora los propios gobiernos comenzaban a insistir en que las universidades debían librarse de la mano del Estado y ponerse a disposición de otros clientes y partes interesadas. ¿Cómo interpretar este cambio en las relaciones entre la ES y el gobierno? ¿Se trataba —según la conocida metáfora empleada por Guy Neave y Frans van Vught (397)— de liberar o bien de mantener encadenado con amarras más sutiles al moderno Prometeo, esta institución que había robado el fuego a los dioses para mejorar la suerte de los hombres sobre la base de su propio poder intelectual?

LA UNIVERSIDAD POSMODERNA Y EL «METACAMBIO»

Aquí comienza la historia contemporánea de la universidad, aquella que —para decirlo con términos en boga— confronta a estas instituciones con la globalización, con la era de la información, con sociedades que transitan hacia una economía crecientemente basada en la explotación intensa del conocimiento avanzado (y no solo del trabajo humano), con la fragmentación de las comunidades y la individuación de los sujetos; en fin, en el plano cultural, con la posmodernidad o modernidad tardía.

No es que la situación en que operan estas antiguas corporaciones esté cambiando; a fin de cuentas, así ha sido lo largo de su trayectoria y difusión planetaria. Lo más difícil para ellas, escribe Zygmunt Bauman, es cómo abordar «el ‘metacambio’; el cambio en las maneras en que la situación está cambiando» (24).

Esta noción de que algo ha cambiado en las formas de mudar de las cosas es propia, precisamente, de la sensibilidad y el pensamiento posmodernos. Sea que ella aluda al fin de los «grandes relatos» que habrían acompañado a las revoluciones y al progreso moderno; a la mutación de las coordenadas espacio-temporales que traen consigo las tecnologías digitales e internet; a la licuación que hace fluir las estructuras sólidas y las tradiciones creando nuevos riesgos a nuestro alrededor, o a la conformación de un mercado global cuyas transacciones escapan a los estados nacionales, esta noción de un «metacambio» describe también el entorno turbulento en que hoy se desenvuelven las universidades.

Efectivamente, el campo de fuerzas en que ellas se encuentran emplazadas parece estar transformándose de manera radical. Su poder intelectual, y los derechos a él asociados, se ven confrontados ahora con el mercado, esa red anónima,

despersonalizada, de intercambios, que reordena la acción, las funciones y a los agentes de la ES.

La manera práctica de graficar esta transformación es imaginar aquel campo de fuerzas como un triángulo (el triángulo de Clark 1983, 143) donde los sistemas nacionales de educación terciaria se insertan en el espacio demarcado por tres puntos conectados entre sí: el primero representa las fuerzas políticas y burocráticas del Estado; el segundo, las fuerzas de la oferta y la demanda que interactúan en el mercado, y, el tercero, la fuerza colegiada de los intereses corporativos de las propias instituciones, en especial sus estratos superiores (académicos y administrativos). Se trata, por cierto, de un dispositivo típico-ideal, donde la ubicación de los sistemas y las universidades —es decir, su mayor o menor distancia respecto de esos tres puntos— caracteriza la economía política y las modalidades de coordinación e integración de los sistemas y las instituciones.

Pues bien: si inicialmente las corporaciones (*universitas studii*) operaban en la zona político-corporativa de este espacio, en tensa relación con los poderes feudales (eclesiásticos y civiles), luego, con su nacionalización al amparo de los emergentes estados, debieron insertarse en una zona burocrático-corporativa, tanto en el caso de los sistemas que seguían el modelo napoleónico como en aquellos que adoptaban el modelo humboldtiano. En uno y otro caso, la coordinación de los sistemas se apoyaba solo en dos puntos: Leviatán y el Alma Mater. De allí la importancia otorgada, en esta relación, al patronazgo estatal y la autonomía, a la carrera funcionaria y las libertades de la academia, a la razón de Estado y las prerrogativas de la pluma.

Recién en las últimas décadas del siglo xx, a excepción del caso de los Estados Unidos, donde este fenómeno había comenzado antes, irrumpen en la escena el mercado —el tercer elemento hasta entonces excluido— redefiniendo no solo las reglas del juego sino el juego mismo. Por primera vez en la larga duración de esta historia, el triángulo de Clark se completa sometiendo a las universidades simultáneamente a las fuerzas de la política y las burocracias, a la competencia en el mercado y a la lógica de sus propios, diversificados, intereses corporativos. El fuego sagrado del poder intelectual —*amor scienti*, formación humanista, libre indagación, desinterés, erudición libremente flotante, sentido de misión, conciencia crítica, auto-conciencia de la propia importancia, todo eso— entra finalmente en contacto con «las aguas heladas del cálculo egoísta» de que habla Marx y, parafraseándolo, fuerza a los académicos a contemplar con ojos desapasionados sus relaciones mutuas y su posición en el mundo. «Aparece ahora como arquetipo de toda actividad societaria racional la socialización que, en virtud del intercambio, tiene su escenario en el mercado» (Weber 1964, 493).

Con ello, la universidad se ve forzada a descender desde las alturas de su intensa autoconciencia (Peña) y su elevada concepción de sí misma y del poder intelectual forjado para sí a lo largo de siglos —desde Abelardo hasta Heidegger, digamos— para aterrizar finalmente en el Estado llano donde las decisiones de

los partícipes se hallan regidas principalmente (Weber dice: «exclusivamente») por el interés en los bienes de cambio.

La novedad del escenario posmoderno está dada entonces, y ante todo, por esta irrupción del mercado en los espacios tradicionalmente político-corporativos y burocrático-corporativos en que hasta aquí se habían desenvuelto las universidades y consagrado sus derechos elevándolas hasta la esfera de lo público y rodeándolas de un aura especial.

Ellas se ven forzadas ahora a adaptarse al nuevo entorno, ya bien porque los gobiernos las obligan a actuar en mercados administrados o cuasi mercados para procurar su parte de la renta nacional —como ocurre especialmente en Europa occidental— o bien porque se hallan puestas, directamente, en una «situación de mercado» (Weber 1964, 62-4) como es el caso en Estados Unidos, Japón y Corea y en otros países del Asia, en Polonia y otras sociedades de Europa Central y del Este, y en numerosos países latinoamericanos.

En uno y otro caso, aunque en diferentes grados y de distintas maneras, las instituciones deben competir y diversificar sus fuentes de ingreso; surgen nuevos proveedores (instituciones privadas, universidades corporativas, a distancia, vía Internet); los estudiantes pagan aranceles y pasan a ser clientes; los profesores son contratados y dejan de ser funcionarios; las funciones institucionales se convierten en desempeños y sujetan a minuciosas mediciones; se enfatiza la eficiencia y el *value for money*; los modelos de negocio sustituyen en la práctica a los planes estratégicos; la gestión se racionaliza y adopta un estilo empresarial; el gobierno colegiado se transforma en corporativo al independizarse de los académicos e integrarse con representantes de los *stakeholders* externos; los investigadores son estimulados a patentar y los docentes a vender docencia «empaquetada» a las empresas; los incentivos vinculados con la productividad académica reemplazan las escalas salariales asociadas al cargo; los currículos son revisados y sancionados en función de su pertinencia laboral y evaluados por agencias externas en relación a su calidad; las culturas distintivas de las instituciones y sus «tribus académicas» (Becher) empiezan a ser tratadas como asunto de clima organizacional; las universidades son comparadas por medio de los ranking locales y clasificadas geopolíticamente a nivel global (he ahí la *realpolitik* de los prestigios institucionales); se crea un mercado global para servicios de ES y su regulación se resuelve en las rondas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), no en sede académica. En fin,

La universidad ya no es más un lugar tranquilo para enseñar, realizar trabajo académico a un ritmo pausado y contemplar el universo como ocurría en siglos pasados. Ahora es un potente negocio, complejo, demandante y competitivo que requiere inversiones continuas y de gran escala. (Skillbeck, s/p)

LOS EFECTOS DEL «METACAMBIO»

El efecto del nuevo escenario sobre el poder intelectual de las universidades y la comprensión de sus derechos apenas comienza a percibirse; por lo que menos aún pueden comenzar a escudriñarse sistemáticamente. Más bien, algunos estudios recientes describen estos efectos bajo el enfoque del «capitalismo académico» (Slaughter y Rhoades) y la comercialización de la academia (Bok) o intentan comprender las dinámicas de la mercadización (Brunner y Uribe; Teixeira y otros) y sus consecuencias para el financiamiento de las instituciones y los estudiantes (Johnstone), la profesión académica (Altbach 2003), la empresarialización de las universidades (Clark 2004; 1998) y el impacto de la globalización sobre el mercado de la educación terciaria (Marginson y van der Wende).

Sin embargo, el efecto del «metacambio» —que se manifiesta precisamente por el desplazamiento del centro de gravedad dentro del triángulo de Clark hacia la zona próxima del mercado— es, como dijimos, algo más que la implantación de nuevas reglas para un mismo juego: representa un cambio del juego mismo.

Primero, las universidades pierden el monopolio sobre la producción del conocimiento avanzado y, más significativo aún, pierden el control sobre la forma legítima de producirlo. Al lado del modo de producción académico (habitualmente identificado como MP 1) surgen otros modos de producción (que la literatura llama MP 2) cuyos dispositivos de creación, financiamiento, validación, comunicación y uso escapan al control corporativo de la universidad (Gibbons; Nowotny, Scott y Gibbons). En este espacio aparecen, efectivamente, varios de los fenómenos que preocupan a los críticos del «capitalismo académico»: desde la articulación de las universidades al aparato transnacional de la *big science* pasando por las actividades de conocimiento orientadas a la solución de problemas sociales hasta llegar a las tareas, cada vez más sofisticadas, de búsqueda, filtro y gestión del conocimiento disponible en la red.

Enseguida, y como producto de la masificación del servicio de la enseñanza superior, las universidades pierden también el control sobre el valor de cambio y simbólico de las credenciales que otorgan (grados académicos y diplomas profesionales y técnicos). La inflación de las credenciales (Collins) va aparejada, en condiciones de un mercado de consumo masivo, por un debilitamiento de la señal que aquellas transmiten en el mercado laboral. Hacia arriba hay un adelgazamiento de la pirámide de las credenciales, ubicándose allí aquellas pocas cuya denominación de origen y marca poseen un reconocimiento global. Hacia abajo, la pirámide se ensancha por la continua proliferación de diplomas de alcance local y escaso valor de estatus y salarial. Al medio se accede a los títulos profesionales de alcance nacional que alimentan esa gama de ocupaciones «terciarias» que en su momento Shils consideró indispensables para la modernización de las sociedades.

Por último, la universidad ha visto reducida su capacidad de autorregulación interna y ha debido entregar —habitualmente a agencias oficiales y a dispositivos

de tipo mercado— la inspección, regulación y control de la calidad de sus procesos y resultados dentro de un esquema que las obliga a evaluarse, acreditarse, informar a sus clientes y al público, a rendir cuenta y asumir responsabilidades frente a la sociedad y el gobierno. Hacia su interior, ella se ve afectada por un debate que toca sus propios fundamentos —la «tradición racionalista occidental», como la llama el filósofo John Searle en el contexto norteamericano— al punto que pronto, reclama él, la universidad podría verse sepultada bajo la marea del posmodernismo: «marxistas, feministas, deconstruccionistas, y personas activas en materia de ‘estudios étnicos’ y ‘estudios gay’, así como personas con el estilo de estudiantes radicales de los años sesenta, ahora profesores universitarios de mediana edad» (54).

Bajo el ataque combinado de estas fuerzas corrosivas, la universidad estaría perdiendo rápidamente sus nociones de calidad, estándares y excelencia y volviéndose cada vez menos capaz de distinguir entre las ideas inteligentes y las ideas estúpidas, volviéndose «menos autoconfiada de su elitismo» (150). Como consecuencia de todo esto (estas «pérdidas» o «resignaciones» como a veces las perciben quienes guardan una particular nostalgia por las universidades antiguas y modernas), cambia también, de manera dramática, la concepción de los derechos atribuidos a la universidad en cuanto portadora de un específico poder intelectual.

En vez de los antiguos derechos corporativos (fueros y privilegios en esencia) y los modernos principios de acceso, libertad académica y progresiva gratuidad, se impone ahora una concepción que mira, fundamentalmente, en dos direcciones. Por un lado, hacia el marco institucional del nuevo escenario, aquel que crea el juego y define sus reglas; básicamente, los arreglos formales (en la constitución, las leyes, los derechos de propiedad) e informales (sanciones, costumbres, normas morales y códigos de conducta) que sirven como prerequisites para el funcionamiento de los mercados (Williamson; North). Por el otro, hacia las condiciones o libertades que permiten a los agentes del sistema —las universidades como organizaciones y los estudiantes— operar en ese entorno de mercado (Jongbloed). Es decir, por el lado de las organizaciones —o las firmas, símil que en este nuevo enfoque se emplea para referirse a las universidades en cuanto organizaciones— la discusión se halla referida a la exclusión de barreras de entrada de modo de hacer posible el ingreso de nuevos competidores; a las restricciones (mínimas) que deberían valer en la determinación de los productos; a la libertad de las corporaciones para usar sus recursos (obtenidos de diversas fuentes, públicas y privadas) y a la ausencia de restricciones en la fijación del precio de los aranceles que, es bien sabido, se elevan constantemente en una espiral ascendente.

Por el lado de los estudiantes, la discusión gira en torno a la libertad para elegir —más bien, para usar la tríada de estrategias hirschmanianas de *exit*, *voice and loyalty*; la libre elección de programas y la máxima movilidad entre ellos (sostenida por un esquema de créditos de aprendizaje que en Europa se ha vuelto coextensivo con el mercado común); a la información adecuada (transparencia

del mercado) y al pago de aranceles que idealmente, se dice, debería cubrir el costo de producción del capital humano adquirido a lo largo de los estudios superiores.

Como es fácil apreciar, se trata de una revolución copernicana en cuanto a la concepción de los derechos asociados al poder de las universidades. Los antiguos fueros de la corporación, con sus ritos y ceremonias envolventes, se transforman y trasladan hacia el exterior, hacia los arreglos institucionales encargados de generar los incentivos bajo los cuales deben actuar las organizaciones y los agentes. Y las libertades humboldtianas de la universidad moderna pasan a ser concebidas como condiciones de la competencia y derechos de los consumidores o clientes. La universidad es introducida así en un campo de fuerzas que ya no puede controlar ella sola desde la oferta. El poder intelectual y su fuego sagrado quedan sometidos entonces a los vaivenes, preferencias y elecciones de la demanda, a las oportunidades que crea el mercado y a las regulaciones que, a la distancia, disponen los gobiernos.

Naturalmente, la autoconciencia —o el narcisismo herido— de la universidad moderna, se resiste ante este «metacambio» de su posición en el mundo. Pero, como alguien ha expresado con ambiguo sentimiento,

las complicaciones posmodernas no pueden ser adecuadamente resueltas con los medios modernos. No porque estos tengan alguna falla de origen sino porque en el tipo de mundo que nos cabe vivir, cualquier planificación [. . .] no es más que el caos por otros medios. Si acaso sea conveniente imponer al mundo un único, ingeniosamente concebido y trabajosamente elaborado patrón es algo no solamente dudoso sino fuera de lugar. Pues las palancas de poder para levantar un tal proyecto se hallan completamente ausentes y todos los proyectos impulsados por palancas de menor poder solo aumentan la sorprendente y confusa variedad de la inevitablemente incoherente y fragmentada *Lebenswelt* de los hombres y las mujeres posmodernos. (Bauman, 25)

BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, Philip G. (ed.) *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. Londres: Palgrave Macmillan, 2003.
- . «The Question of Corruption in Academe» en *International Higher Education*, n.34. Center for International Higher Education, Boston College, 2004.
- Bauman, Zygmunt. «Universities: Old, New and Different» en Smith, Anthony y Frank Webster (eds.) *The Postmodern University? Contested Visions of Higher Education in Society*. Buckingham: Society for Research into Higher Education (SRHE) - Open University Press, 1997.
- Becher, Tony. *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- Bok, Derek. *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

- Boyle, Nicholas. *Who are we now? Christian Humanism and the Global Market from Hegel to Heaney*. Notre Dame y Londres: University of Notre Dame Press, 1998.
- Brunner, José Joaquín y Ángel Flisfisch [1983]. *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*. Santiago de Chile: Ediciones Universidades Diego Portales, 2014.
- Brunner, José Joaquín y Daniel Uribe. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 2007.
- Bussi, Luisa. *Intorno alla storia delle università medievali* en *Diritto @ Storia*, Quaderno 1, 2002.
- Clark, Burton R. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley y Los Angeles: California University Press, 1983.
- . *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press-Pergamon, 1998.
- . *Sustaining Change in Universities*. Maidenhead: SRHE, Open University Press, 2003.
- Clark, William. *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- Cobban, Alan B. *The Medieval Universities, Their Development and Organization*. Londres: Methuen & Co., 1975.
- Collins, Randall. «Credential Inflation and the Future of Universities» en Brint, Steven (ed.) *The Future of the City of Intellect: The Changing American University*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2002.
- Charle, Christopher. «Patterns» en Rüegg, Walter (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Gerbod, Paul. «Relations with Authority» en Rüegg, Walter (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Gibbons, Michael (1998) «Higher Education Relevance in the 21st Century, The World Bank, Education». 1998. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Higher_ed_relevance_in_21st_century_En98.pdf> [Accedido en diciembre de 2008].
- Gieysztor, Aleksander. «Management and Resources» en Ridder-Symoens, Hilde de (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1, Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Hallak, Jacques y Muriel Poisson. «Ethics and Corruption in Education: An Overview» en *Journal of Education for International Development*, vol. 1, n.1, 2005, pp.1-16.
- Halsey, A.H. «The Changing Functions of Universities» en Halsey, A.H., Jean Floud, y C. Arnold Anderson (eds.) *Education, Economy and Society*. Nueva York: The Free Press, Londres: Collier-Macmillan, 1961.
- Heidegger, Martin y Karl Jaspers. *Correspondencia, 1920-1963*. Madrid: Síntesis, 1990.
- Heyneman, Stephen P., Kathryn H. Anderson y Nazym Nuraliyeva. «The Cost of Corruption in Higher Education» en *Comparative Education Review*, vol. 52, n.1, 2007, pp.1-25.
- Hobsbawm, Eric. *La era de la revolución, 1789-1848*. Buenos Aires: Crítica - Planeta, 2007a.
- . *La era del capital, 1848-1875*. Buenos Aires: Crítica-Planeta, 2007b.
- Horn, Hermann. «Karl Jaspers (1883-1969)». 1993. Disponible en <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/jaspers.pdf> [Accedido en noviembre de 2014]. Publicado originalmente en *Perspectivas: Revista Trimestral de Educación Comparada*. París: UNESCO, vol. XXIII, n.3-4, pp.768-88.
- Johnstone, D. Bruce. *Financing Higher Education. Cost-sharing in International Perspective*. Buffalo: University at Buffalo - International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project (ICHEFAP), 2006.
- Jongbloed, Ben. «Regulation and Competition in Higher Education» en Teixeira, Pedro y otros (eds.) *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, 2004.

- Le Goff, Jacques. *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa, 1986.
- Marginson, Simon y Marijk van der Wende. «Globalisation and Higher Education» Background Paper. OECD/CERI, pp.1-74. 2006. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/20/4/37552729.pdf> [Accedido en noviembre de 2014].
- Medina Echavarría, José. *Filosofía, educación y desarrollo*. México, D.F.: Siglo XXI, 1967.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. «Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales 13, El derecho a la educación» (E/C.12/1999/10). 1999. Disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1999.10.Sp?OpenDocument) [Accedido en diciembre de 2008].
- Nardi, Paolo. «Relations with Authority» en Ridder-Symoens, Hilde de (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1, Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Neave, Guy y Frans van Vught. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- Nolte, Ernst. *Heidegger. Política e historia en su vida y pensamiento*. Madrid: Tecnos, 1998.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Nowotny, Helga, H.P. Scott y Michael Gibbons. *Re-Thinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge, Oxford y Malden: Polity Press, 2001.
- Peña, Carlos. «¿Obsolescencia de la universidad moderna? Del conflicto de las Facultades al capitalismo académico» en Brunner, José Joaquín y Carlos Peña (eds.) *La reforma de la educación superior: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 2008.
- Rama, Carlos (2005) «La política de educación superior en América Latina y el Caribe» en *Revista de la Educación Superior*, vol. 33, n.134. Disponible en http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/134/03.html#b y en <http://www.claudiorama.name/archivos/publicaciones/32d5fd47257ca74a35a3e61b73c851e.pdf> [Accedido en diciembre de 2008].
- Roberts, John, Agueda M. Rodríguez Cruz y Jürgen Herbst. «Exporting Models» en Ridder-Symoens, Hilde de (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 2, Universities in Early Modern Europe (1500-1800)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Rüegg, Walter. «Themes» en Rüegg, Walter (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Searle, John. *La universidad desafiada. El ataque postmodernista en las humanidades y las ciencias sociales*. Santiago de Chile: Bravo y Allende, 2002.
- Shils, Edward. *Los intelectuales y el poder*. Buenos Aires: Tres Tiempos, 1976.
- Shils, Edward y John Roberts. «Diffusion of European Models Outside Europe» en Rüegg, Walter (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Skilbeck, Malcolm. *The University Challenged: A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland*. Dublin: Higher Education Authority, 2001. Disponible en http://iua.webhost.heanet.ie/publications/documents/publications/2001/Report_11.pdf [Accedido en diciembre de 2008].
- Slaughter, Sheila y Gary Rhoades. *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Solla Price, Derek John de. *Little Science, Big Science*. Nueva York: Columbia University Press, 1963.
- Teixeira, Pedro N. y otros (eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, 2004.
- Temple, Paul y Georgy Petrov. «Corruption in Higher Education: Some Findings from the States of the Former Soviet Union» en *Higher Education Management and Policy*, vol. 16, n.1, 2004, pp. 99-118.
- Trow, Martin. «Problems in the Transition from Élite to Mass Higher Education» en *Policies for Higher Education (from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education)*. París: OCDE, 1974.

- UNESCO. «Policy Paper for Change and Development in Higher Education». París: UNESCO. 1985.
Disponble en <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992e.pdf> [Accedido en noviembre de 2014].
- Verger, Jacques. «Patterns» en Ridder-Symoens, Hilde de (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1, Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- . (1992a) Teachers. En Ridder-Symoens, H. de (ed.) *A History of the University in Europe. Volume 1, Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992a.
- Weber, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Weber, Marianne. *Biografía de Max Weber*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Williamson, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. Nueva York: Oxford University Press, 1996.

Recibido el 27 de agosto
Aprobado el 15 noviembre

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL SIGLO XXI: NUEVAS FORMAS DE LEGITIMIDAD ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

*University Autonomy in the Twenty-first Century: New Forms
of Legitimation Under the Changes of State and Society*

ANDRÉS BERNASCONI*

Resumen. En este artículo voy a señalar qué es y para qué sirve la autonomía universitaria, además de postular y argumentar la relación estrecha que existe entre autonomía y legitimidad del gobierno universitario. En primer lugar, voy a reiterar la noción elemental de que la autonomía existe principalmente para proteger la libertad académica y por lo tanto merece protección porque es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que le es propio: descubrir y comunicar el conocimiento de las ciencias, las artes y las humanidades. En segundo lugar, voy a afirmar que, como todo gobierno, el de la universidad requiere de legitimidad para sostenerse y esa legitimidad no puede desatender la aptitud del gobierno universitario para conducir a la universidad hacia el cumplimiento de su misión. Autonomía y forma de gobierno están al servicio de un bien mayor, a saber, el cumplimiento por la universidad de la función social que la distingue como institución.

Palabras clave: autonomía universitaria, universidad, Educación Superior, gobierno universitario, libertad académica

Abstract. *In this article I will define what university autonomy is, and will discuss the close relationship between university autonomy and legitimacy of university government. First, I will go over the elementary notion that autonomy exists mainly to protect academic freedom and therefore deserves protection since it is essential for the university delivering to society its own service: discover and convey knowledge on sciences, arts and humanities. Secondly, I will say that, as any government, the university requires of such a legitimacy which should not disregard the university government ability to lead it towards the fulfillment of its mission. Both autonomy and university government exist for the fulfillment of a greater aim, namely, compliance by the university of the social function that distinguishes it as an institution.*

Keywords: *university autonomy, university, Higher Education, university government, academic freedom*

La autonomía universitaria es una de las nociones fundantes del concepto de la universidad. Desde la Edad Media, la universidad ha buscado, no siempre con éxito, asegurar para sus miembros una independencia del poder de la Iglesia y de la ciudad, primero y, en nuestros tiempos, del poder de los gobiernos y del interés del dinero, tal que le permita cumplir su misión institucional, que exige una relación libre y desinteresada respecto de la verdad, objeto propio de su quehacer y justificación de su existencia social (Clark).

Desafortunadamente, los avatares de la historia han hecho de la autonomía, especialmente en América Latina, un fin en sí mismo, de tal forma que ha tendido a perder su conexión con la justificación que le da sentido: de un medio al servicio del fin de la universidad se ha convertido en un objeto de veneración cuasi-religiosa, un artículo de fe secular. En breve, se ha tornado en una ideología, que oscurece su genuino significado y la torna en un arma en la lucha política de los universitarios entre sí y de ellos con sus gobiernos. Esta desnaturalización tiene, entre otros efectos, el de permitir, a su amparo, que florezcan como maleza la mediocridad y la manipulación de quienes, desde sus cómodas cátedras, muestran una sensibilidad exquisita a la hora de defender sus prerrogativas profesoras y un desdén atávico frente a sus responsabilidades frente a una sociedad que cada vez espera más de sus instituciones productoras de saber y dadoras de educación. Se configura así una especie de perversión de la autonomía que, de ser una garantía para el adecuado servicio a la sociedad, termina fundamentando el que la universidad se sirva a sí misma (Castro y Levy).

Desde luego, no toda la universidad ni todos los universitarios, tampoco en Latinoamérica, son parte activa en esta distorsión. Muchos, quizás la mayoría en las comunidades universitarias, entienden que la universidad está al servicio de un bien mayor que ella misma y sirven a esta convicción con perseverancia y brillo, muchas veces en condiciones harto difíciles, infligidas por gobiernos hostiles al conocimiento o que buscan instrumentalizar a la universidad para ganancia política o acallarla si no pueden lograr lo anterior, así como por elites plutocráticas que tienen poco uso para el conocimiento avanzado y para quienes lo cultivan.

No es mi intención aquí analizar las raíces de este fenómeno ni analizar el multidimensional concepto de autonomía en todos sus aspectos. Mis propósitos son más acotados: en primer lugar, recordar qué es y para qué sirve la

* Profesor asociado de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC). Abogado y Licenciado en Derecho por UC, tiene postgrados en Políticas Públicas en Harvard University y en Sociología de Organizaciones en Boston University. Su área general de investigación es la sociología de la educación superior, el estudio de la universidad como organización, la gestión de las universidades y el desarrollo de la profesión académica. Ha sido Investigador Asociado de la Escuela de Educación de Harvard University, Vicerrector Académico y Vicerrector de Investigación y Postgrado de la Universidad Andrés Bello, y Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Talca. También ha sido consultor en política y gestión de la educación superior en países de América, Europa y Asia.

autonomía universitaria y, luego, postular y argumentar la relación estrecha que, a mi juicio, existe entre autonomía y legitimidad del gobierno universitario.

Respecto de lo primero, reiteraré la elemental noción, que por sabida se calla y por callada se olvida, de que la autonomía de las universidades existe principalmente para proteger la libertad académica y que esta merece protección porque es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que le es propio, a saber, descubrir y comunicar el conocimiento de las ciencias, las artes y las humanidades.

En cuanto a lo segundo, sostendré que, como todo gobierno, el de la universidad requiere de legitimidad para sostenerse y esa legitimidad no puede desatender la aptitud del gobierno universitario para conducir la universidad hacia el cumplimiento de su misión. En suma, tanto la autonomía como la forma de gobierno que se den en la universidad, estas están al servicio de un bien mayor, a saber, el cumplimiento por la universidad de la función social que la distingue como institución.

AUTONOMÍA PARA LA LIBERTAD ACADÉMICA

La sociedad necesita de una institución que tenga a su cargo generar conocimiento, diseminarlo y aplicarlo a la solución de problemas, ya que el progreso social depende de ello. Esa institución es la universidad, pero ella sólo puede desempeñar su rol propio si se da la condición de libertad de investigación y de enseñanza que le permite aportar a la sociedad lo que le es propio. Así lo expresa la declaración de 1940 sobre libertad académica¹ de la Asociación Americana de Profesores Universitarios (AAUP, por sus siglas en inglés): «Las instituciones de educación superior son dirigidas en pos del bien común y no en interés individual de sus profesores o de la institución como un todo. [. . .] El bien común depende de la libre búsqueda de la verdad y su libre exposición» (AAUP, s/p, traducción de A.B.). Esta concisa formulación encierra todo lo que necesitamos saber acerca de la función social de la universidad y cómo esta función demanda libertad intelectual para poder ejercerse en provecho de la sociedad que requiere de esta función.

La relación entre la libertad académica y la autonomía es una de medio a fin donde la autonomía es un medio para la protección de la libertad intelectual. Sucede que esa libertad no se da de modo abstracto sino que se encarna en los individuos que buscan la verdad y transmiten sus hallazgos, y se estructura en organizaciones: las universidades que albergan a esos individuos y les proporcionan sus medios de producción, cultivo, transmisión y aplicación del saber. La autonomía brinda, entonces, una esfera de protección a esos individuos y

1 La declaración se mantiene vigente, con enmiendas menores. Puede ser consultada en American Association of University Professors.

a las organizaciones en que trabajan, de modo de que exista una razonable garantía de que esa necesaria libertad se mantendrá esencialmente inalterada.

Nótese que este ámbito de autodeterminación para la salvaguardia de la libertad académica configura una autonomía que podríamos llamar «especial» para la universidad, que se distingue de la autonomía que, en general, es un derecho de los cuerpos intermedios de la sociedad ante el Estado. En efecto, todas las asociaciones voluntarias privadas tienen derecho a una cierta autonomía, en cuanto son expresión de la libertad de asociación de los individuos, garantizada constitucionalmente. Trátese de clubes sociales, empresas, sindicatos, o fundaciones, los cuerpos asociativos surgidos de la libertad de las personas merecen la protección jurídica necesaria para ordenarse a sus propios fines. Es más, las entidades educacionales están usualmente amparadas por la libertad de enseñanza, que refuerza este ámbito de independencia frente al poder público.

Pero claro, esta autonomía genérica de los cuerpos asociativos sólo alcanza a las universidades privadas, toda vez que las universidades formadas y sostenidas por el poder público, es decir, las estatales, no son resultado del derecho de asociación y no pueden fundar en él su autonomía respecto del Estado que las creó y bajo cuya potestad funcionan. En consecuencia, para las universidades estatales no puede haber otra autonomía que la «especial» que deriva de su función propia y exclusiva en torno al conocimiento (Abruña, Baca y Zegarra).

Desde luego, así como no existen las libertades absolutas, la autonomía no es ilimitada. La libertad académica reconoce fronteras en los derechos de las personas (por ejemplo, los de los sujetos experimentales), en las condiciones materiales de su despliegue (el acceso a los recursos de investigación no es ilimitado y compite con otras necesidades sociales) y en las humanas limitaciones de los académicos, quienes se expresan en sesgos cognitivos, preferencias políticas o conflictos interpersonales.

En este contexto, conviene entonces considerar cuál es el sentido y alcance de la autonomía universitaria y cuáles son sus límites. En primer término, cabe preguntarse a qué aspectos o componentes de la universidad se extiende la autonomía. La Asociación Internacional de Universidades (IAU, por sus siglas en inglés), en su declaración de 1998, nos ofrece una respuesta.

El principio de la autonomía institucional puede ser definido como el necesario grado de independencia de interferencia externa que la universidad necesita con respecto a su organización interna, su gobierno, la distribución de sus recursos financieros, la generación de ingresos de fuentes no públicas, el reclutamiento de su personal, las fijación de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad de conducir enseñanza e investigación. (IAU, s/p, traducción de A.B.)

De esta forma, la autonomía concierne al gobierno de la universidad, a su forma de organización, a sus finanzas, a su personal, a las reglas y procedimientos de incorporación, al avance y graduación de los estudiantes y, desde luego, a la libertad de investigación y enseñanza. Aunque esta enumeración de la IAU

pone a la libertad académica como una más de las esferas resguardadas, en realidad es la más importante porque da sentido y justificación a todas las otras. Es decir, en razón de la protección de la libertad académica, la universidad puede reclamar para sí la autonomía normativa, de gobierno, administrativa, económica y académica. La autonomía, entonces, viene a ser como un escudo jurídico que salvaguarda la condición de independencia bajo la cual se deben desarrollar las actividades de la universidad relacionadas con el conocimiento (Bernasconi 2013).

En consecuencia, en una universidad en que no hay investigación, cultivo del saber y transmisión de conocimiento no hay uso para la libertad académica y, por lo tanto, tampoco base para la autonomía, salvo la genérica de los cuerpos intermedios cuando se trata de organizaciones privadas. Por esta razón, en el discurso común sobre estas cosas, la autonomía aparece reservada a las universidades y no como un atributo de todas las instituciones de Educación Superior (ES). Así, usualmente se entiende que los institutos no universitarios de formación terciaria no son autónomos o bien tienen formas disminuidas de autonomía.

Con todo, queda a salvo, como hemos dicho, la autonomía genérica de la que gozan todas las asociaciones civiles o corporaciones privadas en cuanto expresiones de la libertad de asociación de sus miembros. En lo que tienen entonces en común las universidades (privadas) con cualquier otra asociación de personas para un fin común, ellas gozan de independencia para ordenarse a sus fines, cualesquiera que estos sean, mientras no vulneren la ley.

Una segunda cuestión que surge es quién es el titular de la protección que la autonomía ofrece. Dada la vinculación entre autonomía y libertad académica, es por fuerza concluir que la autonomía, en último término, es la defensa de los profesores, quienes hacen la búsqueda de la verdad y su transmisión, y de los estudiantes, en la medida en que participan de estas actividades. La autonomía, como privilegio de la organización, existe para bien de sus miembros académicos, no para otro fin.

Otras preguntas que cabe hacerse respecto de la autonomía es: ¿de qué influencias externas protege la autonomía? ¿Cuáles son los intereses que amenazan la independencia de los universitarios? Para abordar estas preguntas conviene detenerse unos momentos en el devenir de la ES de nuestros días, ya que allí despliegan su influjo las fuerzas externas que dan su forma, necesariamente limitada, a la autonomía universitaria. Me refiero, naturalmente, al Estado y a los mercados.

La sociedad del conocimiento nos presenta una paradoja en su relación con las instituciones sociales productoras de conocimiento: en la medida en que el saber incrementa su importancia como factor causante de la riqueza y el poder de las naciones, se incrementan las presiones contrarias a la autonomía de las organizaciones que lo producen. Por una parte, los gobiernos ponen mayor atención a lo que hacen las universidades y procuran, cada vez con mayor

intensidad, tener algo que decir en la conducción estratégica de ellas, en tanto las universidades se van haciendo más influyentes en configurar las oportunidades de desarrollo y prosperidad de la sociedad, trátase del combate a las enfermedades, el aumento de la productividad agropecuaria o el desarrollo de tecnologías.

Por otra parte, al aumentar el valor económico de los productos del quehacer de la universidad, se multiplican los mercados en su área de influencia: al casi milenario mercado de estudiantes y docentes se suman los mercados de investigación y desarrollo, de asistencia técnica, de asesoría en políticas públicas, de capacitación y desarrollo profesional, entre otros. Así, el rango de influencia tanto política como económica de las casas de estudio se magnifica en la sociedad del conocimiento y, como resultado de ello, cada vez más actores, además de los académicos, quieren tener algo que ver en la conducción de la universidad.

La ideología universitaria de América Latina no es demasiado diferente de la que prevalece en otras regiones del mundo. Lo peculiar es que ésta se desarrolla antes de que hubiera en la región actividad científica alguna que proteger. Había, sí, una cierta necesidad de cautelar la libertad de enseñanza, o más precisamente, la libertad del docente de transmitir a sus alumnos, sin presiones externas, los contenidos de la ciencia o arte a su cargo, tal como él los entendía. Pero la naturaleza de esa enseñanza, escasamente anclada en la propia labor de descubrimiento del profesor, era más la de una libertad de expresión o de opinión que de una libertad académica. Era, si se quiere, la libertad de opinión de un académico. También intervenía la libertad de enseñanza de los privados para organizar escuelas y universidades, que fue ejercida por la Iglesia católica, con mayor o menor beneplácito de los respectivos gobiernos, durante todo el siglo xx, así como por variados tipos de fundadores privados (Levy).

Considerando el escaso desarrollo hasta hoy de la función de investigación en la mayor parte de las universidades de nuestra región podemos concluir que la libertad académica sigue siendo, en realidad, para la mayor parte de sus titulares, la libertad de pensamiento y expresión de los académicos o bien la autonomía de los cuerpos intermedios en el caso de las instituciones privadas.

No obstante sus tenuous bases (en lo que las universidades de América Latina realmente hacen en relación con el conocimiento) la doctrina de la autonomía universitaria ha arraigado con firmeza en nuestra región. Si, por ejemplo, se tiene a la vista la reciente Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria (Mayo de 2011) de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), encontramos lo siguiente.

La Universidad se enmarca dentro de un amplio conjunto de prerrogativas fundamentales entre las cuales se destacan la libertad de pensamiento y la libertad de cátedra para la generación de conocimiento tendiente a la formación integral de la persona y el desarrollo democrático de la sociedad. (1)

El concepto de autonomía comprende el sentido de independencia en todas las funciones universitarias: en el gobierno, en la organización, en la docencia, en la investigación y en la extensión, así como la independencia del movimiento estudiantil. (2)

La autonomía universitaria es la esencia misma de la Universidad y la condición para que ésta pueda cumplir con su misión y sus responsabilidades con la sociedad. (1)

Estas expresiones subrayan la forma en que la autonomía, en concepto de la UDUAL, y en línea con lo que he sostenido aquí, comienza con «la libertad de pensamiento y la libertad de cátedra para la generación de conocimiento» (1). Luego se explicita que la autonomía es la independencia en las funciones y en el gobierno, y organización de la universidad. Hasta aquí, no hay nada que objetar (salvo el alcance que hicimos sobre la diferencia entre libertad de pensamiento y libertad académica) pero la declaración se descarrila al final de los párrafos transcritos cuando se hace de la autonomía, y no de la libertad académica, la esencia de la universidad. Así se subvierte el medio por el fin, vaciándose de contenido y justificación la autonomía. La «condición [para que la universidad] pueda cumplir con su misión y sus responsabilidades con la sociedad» (1) a que se refiere la declaración no es la autonomía sino la libertad intelectual, la que es amparada o protegida, eso sí, por la autonomía como garantía de inviolabilidad.

Esta confusión, así como la precariedad de la función de investigación, han terminado por distorsionar la comprensión de la autonomía de la universidad en América Latina (Bernasconi 2013) en tanto se pregona la inviolabilidad de la autonomía soslayando con frecuencia aquello para lo cual la autonomía existe, que no es dar a un tipo de organización social un privilegio de autodeterminación exorbitante a las reglas del juego democrático ni permitir a los profesores universitarios expresar libremente en clase sus personales preferencias políticas, éticas o estéticas sino permitir a dicha organización y a sus miembros desempeñar la función social de búsqueda sistemática de la verdad y comunicación del saber que le es propia.

La fragilidad del basamento científico de la autonomía en el trabajo de los profesores hace que ésta se desapegue de su fundamento y que se convierta en un fetiche de los universitarios o en un eslogan de oposición a las políticas de ES de los gobiernos o en una pretensión antidemocrática de eximir a la universidad de la voluntad general expresada en los programas de gobierno de autoridades democráticamente electas (de las cuales hubo pocas en la región hace algunas décadas, pero son la mayoría en el continente hoy).

Como ocurre con tantas otras instituciones que hemos recibido de Europa, la retórica de la autonomía y su valor simbólico en América Latina terminan por ocupar el espacio de la función que debiese cumplir: tenemos autonomía, pero tenemos poco de aquello que la autonomía debiese darnos.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre autonomía y forma de gobierno universitario? De lo expuesto precedentemente se sigue que esa relación tiene que

pasar necesariamente por la libertad académica, de tal suerte que será mejor la forma de gobierno de la universidad que mejor garantice la libertad intelectual de sus miembros. A esta cuestión dedico ahora la reflexión.

LA EFICACIA DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO COMO CRITERIO DE SU LEGITIMIDAD

Como toda organización, la universidad requiere de un gobierno que la conduzca a la realización de su fin. Si el fin de la universidad es el conocimiento, entonces el gobierno es eficaz cuando conduce a la universidad a su fin de producción de conocimiento y enseñanza.

Ahora bien, así como la legitimidad de un gobierno nacional no se basa solamente en su aptitud para entregar los bienes públicos de los que un gobierno nacional es responsable —algunas dictaduras son capaces de lograr eso— sino también en la forma o procedimiento de generar el poder y mantenerlo —en este caso, la democracia y la vigencia del estado de derecho— cabe preguntarse en qué se basa la autoridad que reclaman para sí los directivos universitarios en la universidad contemporánea. ¿Cuáles son las fuentes de legitimidad que justifican el poder ejercido por juntas directivas, rectores y sus equipos ejecutivos, decanos y otros jefes de unidades académicas?

Escuchamos con frecuencia que el poder en la universidad se basa en la jerarquía del saber: los que se ubican en la cúspide de la ciencia y la erudición tienen más derecho a incidir en la conducción de la universidad que quienes están en los peldaños inferiores. ¿Es así como se distribuye realmente la autoridad en la universidad de hoy?

Antes de abordar esta pregunta, conviene detenerse por un momento en precisar lo que entiendo por legitimidad. Los conceptos de autoridad y legitimidad son categorías de la mayor importancia y han sido ampliamente discutidos en las ciencias sociales. No pretendo aquí una discusión completa de ellos sino simplemente dar forma a una definición del concepto que me permita usarlo con un sentido preciso en lo que sigue.

Con base en la lectura que hace Norman Uphoff de los escritos de Max Weber sobre las ideas de autoridad y legitimidad (Weber) tenemos que, según Uphoff, para Weber la autoridad «es la probabilidad que un comando con un contenido específico sea obedecido por un grupo dado de personas, no obstante la resistencia que pueda existir, cualquiera sea la base sobre que descansa esa probabilidad» (300-1). El que ejerce autoridad se encuentra, o reclama encontrarse, en una posición o rol que le permite formular comandos en nombre del grupo y respaldar esas órdenes con castigos o recompensas también en nombre del grupo. El que manda y logra obediencia simplemente por sí mismo, sin recurso a un grupo al que dice representar, no ejerce autoridad sino poder (301).

Entonces, la autoridad puede resultar eficaz —obtener obediencia— por razones muy diversas, por ejemplo, «simple habitualidad», o «cálculo racional de ventajas», o «lazos afectivos» (Weber, 212). Pero habitualmente, dice Weber, existe además la creencia en la legitimidad como base de la subordinación (Weber, 212; Uphoff, 304-15). La legitimidad «es la convicción de las personas sujetas a autoridad de que es correcto y apropiado obedecer, y que por lo tanto están de algún modo obligados a hacerlo, cualquiera sea la base de esa creencia» (Uphoff, 301).

De esta forma, mientras la autoridad es un reclamo de aquiescencia, la legitimidad es la aceptación de esa reivindicación. La autoridad y los sujetos de ella se encuentran en los polos de una relación. Si el que manda, invoca el título que cree tener para ello, y el que obedece lo hace sin aceptar dicho título (es decir, sin legitimar el comando), por ejemplo, por miedo o por interés material, podemos tener obediencia sin legitimidad, de lo cual se sigue que puede haber autoridad sin legitimidad: el que se considera a sí mismo en una posición de autoridad emite un comando invocándola y obtiene cumplimiento de parte del destinatario de la orden, pero la disposición subjetiva del obediente nunca llega a encontrarse (a coincidir) con la del reclamante. Uno cree tener título para lo que consiguió, el otro no se lo reconoce, pero le da lo que pide no obstante ello.

Aquí es donde la visión de Uphoff se aparta de la de varios distinguidos colegas suyos, como Harold Lasswell, Talcott Parsons y Ralf Dahrendorf, que piensan que la autoridad es «poder legítimo» y ven, entonces, a la legitimidad como un atributo definitorio de la autoridad (en Uphoff, 298-99).

Así, la famosa clasificación de tipos ideales de autoridad sobre la base de clases de legitimidad (tradicional, racional, y carismática), origen de la confusión entre legitimidad y autoridad, es una tipificación de las fuentes de legitimidad que típicamente reclama o invoca la autoridad (Weber, 213; Uphoff, 301-02, 325). Es decir, es la legitimidad vista desde la perspectiva del que manda, no del que obedece.

El problema de la autoridad y la legitimidad está siempre implícito en la discusión sobre el gobierno universitario, pero no es frecuente que se discuta explícitamente. Cuando se escribe de modelos de gobierno universitario, típicamente los autores no se detienen a examinar las fuentes de la autoridad de cada una de las formas de gobierno que proponen (Trakman; Rytmeister). Mucha de la literatura tiene un propósito descriptivo-comparativo de los cambios en la última década (Tierney; Hamilton; Marginson; Christensen; Baschung, Goastellec y Leresche; Maasen, Moen y Stensaker) o una intención prescriptiva respecto de qué hacer frente a estos cambios (Duderstadt; Keller; Brown), o ambos fines (Collis; Shattock 2012).

En otros casos se discuten los cambios en el gobierno de los sistemas universitarios como problema de economía política o de política pública (es el caso, por ejemplo, de los trabajos que citaré más adelante) pero no se profundiza en la forma cómo las instituciones de ES viven esos cambios al interior de sus estructuras de autoridad.

En los escasos trabajos que sí entran en la cuestión de la legitimidad que reclaman para sí los dirigentes universitarios, encontramos que las fuentes comúnmente propuestas para la legitimidad son las siguientes (los nombres son tentativos):

COMUNITARIA. Capacidad de representar al profesorado en cuanto comunidad igualitaria y autónoma (Bleiklie y Kogan, 485; Brunner 2011, 143).

CORPORATIVA. Formulación de las estrategias que exigen los mandantes de la universidad (*stakeholders* o partes externas interesadas) y capacidad de inducir al personal de la universidad a aportar al logro de esos objetivos estratégicos (Bleiklie y Kogan, 485; Carnegie y Tuck 2010; Marginson, 1; Brunner 2011, 137; Rytmeister).

ACADÉMICA. Prestigio del saber académico y la distinción científica (Carnegie y Tuck; Marginson, 1; Brunner 2011, 137).

ADMINISTRATIVA. Experticia de gestión que permite obtener los resultados que se buscan (Zürn y Stephen 2010, 94; de Boer, Enders y Leisyte; Carnegie y Tuck; Marginson, 1; Brunner 2011, 137).

ESTATAL. Servir como instrumentos de realización de agendas políticas nacionales (Boffo, Dubois y Moscati; Maassen, Moen y Stensaker, 481).

POLÍTICA. Acceso a los cargos directivos mediante el voto universal de los miembros de la comunidad académica sobre la cual se ejercerá el gobierno. Si bien aparece poco como fuente de legitimidad en la discusión europea o de EE.UU. (una excepción es Olsen 2007) y nunca ha sido allí un modelo con mucho impacto, salvo en las reformas de 1968 (Dobbins, Knill y Vögtle, 670), es una fuente tradicional en el discurso universitario latinoamericano (Ordorika; Brunner 1990; Cox, 111-266).

Naturalmente, estas fuentes no se dan empíricamente en forma pura y podrían tipificarse de manera diferente (por ejemplo, el Estado concebido como una de las partes externas interesadas permitiría fusionar la «estatal» con la «corporativa» o la «política» podría ser una modalidad de la «comunitaria»). Con todo, esta tipología permite contar con una primera aproximación al amplio rango de criterios de legitimidad invocados para el gobierno de la universidad.

Por otro lado, no cabe duda de que la ES ha cambiado mucho en las últimas décadas en el mundo entero. ¿Conllevan estas transformaciones una nueva forma de entender y justificar la prerrogativa de tomar decisiones de quienes ocupan cargos directivos en las universidades?

En efecto, la sociedad basada en el conocimiento, la retirada parcial del Estado como financista de la ES y la consiguiente presión por diversificar fuentes de financiamiento, la asignación de autoridad y responsabilidad estratégica a la administración de las universidades, junto con crecientes exigencias de rendición de cuentas, entre otros cambios en la economía política de la ES, han traído al sector reformas importantes en las últimas décadas, las que incluyen

cambios en el gobierno de los sistemas de ES y de las instituciones que los componen (Dobbins, Knill y Vögtle; Christensen). Desde los ochenta, en los países angloparlantes las ideas de la llamada Nueva Administración Pública (descentralización, definición de objetivos, autonomía institucional, cooperación con el sector privado, evaluación institucional, aprendizaje organizacional continuo y contratos de desempeño) dieron un marco conceptual y político a las reformas de la función del Estado en general y en ES en particular. Con matices resultantes de las particularidades de los sistemas nacionales de ES, estas tendencias han sido notadas para Europa Occidental en general (Dobbins, Knill y Vögtle; Paradesi, Reale, Bleiklie y Ferlie; Capano), para el mundo anglosajón (Trakman), para Australia (Carnegie y Tuck), para EE.UU. (Tierney), para Francia e Italia (Boffo, Dubois y Moscato), Suiza (Baschung, Goastellec y Leresche), Holanda y Noruega (Maasen, Moen y Stensaker), Inglaterra, Suecia y Noruega (Kogan, Bauer, Bleiklie y Henkel), China (Cai), Singapur y Malasia (Mok) y para América Latina (Brunner 2011, 151-54).

Ivar Bleiklie y Maurice Kogan resumen bien los cambios en el gobierno y la organización de las universidades que han resultado de estas tendencias: por una parte «un rol mucho más fuerte de las autoridades centrales en la determinación de los objetivos de las universidades y sus modalidades de trabajo». Luego, la «introducción de mecanismos de conducción macro, a través de sistemas nacionales de financiamiento, evaluación y acreditación» (479, traducción de A.B.). Sobre este fenómeno, los autores puntualizan que la idea de gobierno colegiado de los académicos en que la toma de decisiones va de abajo de la organización hacia arriba a través de órganos colegiados que en cada nivel están conformados por representantes del nivel inferior (por ejemplo, representantes de los departamentos en el consejo de facultad), cede ante el modelo de líderes que son nombrados para ejecutar las políticas de otros directivos en el escalón superior. En muchos países, los senados o consejos académicos han perdido poder en beneficio de consejos o juntas directivas (*councils* o *boards of trustees*) que incorporan representantes del mundo de los negocios, el servicio público y la política.

Los mismos autores identifican «un desplazamiento del poder tal que líderes institucionales —rectores, presidentes o vicescancilleres— que solían actuar como *primi inter pares* están ahora más cerca del rol de ejecutivos en jefe administrando una corporación» (479, traducción de A.B.). Esto viene aparejado con menor incidencia del aparato regulatorio y administrativo del gobierno en el día a día de las operaciones de la universidad, pero mayor cuidado en el logro de objetivos y resultados. Bleiklie y Kogan agregan que, si bien la auto-regulación académica de los profesores, el principio de participación democrática que da derechos políticos a estudiantes y funcionarios, los dispositivos de conducción burocrática que dan continuidad administrativa a la gestión, y el cuidado de la eficiencia y la responsabilidad en el uso de recursos públicos no se excluyen unos a otros, con el tiempo los énfasis se han ido desplazando (480-81). Si en la reforma de los sesenta y setenta la soberanía académica dio pie a modelos de

gobierno más representativos de otros actores en el campus —aunque siempre con primacía del profesorado— desde los ochenta el énfasis ha estado puesto en un modelo «de negocios» ante el cual los valores de la representación y la deliberación colectiva aparecen como debilidades. Lo que no ha dejado de estar presente es la burocracia, aumentada ahora a parejas con la expansión de los cuadros de gestión en las universidades.

Así, a través del mundo se fortalece el poder de la autoridad ejecutiva de los rectores y sus equipos, así como la de los decanos en su propio ámbito, en desmedro de la autoridad colegiada de los académicos ejercida en senados y consejos (Larsen, Maassen y Stensaker). Este fenómeno es especialmente marcado en Europa continental y en Asia, donde tradicionalmente el poder se localizaba en los académicos en la base del sistema y en los ministerios de la jurisdicción nacional o estatal (Sporn), según el caso, pero se advierte también en EE.UU. (Altbach, Gumport y Berdahl), el Reino Unido (Shattock 2013), Irlanda (Dowling-Hetherington) y Australia (Rowlands 2013, 2014).

La idea de que las universidades sean gobernadas por juntas directivas con mayoría de miembros externos a la universidad ya es ley del país en sistemas de ES con tradiciones tan diversas como Suecia, Holanda, Reino Unido, República Checa, Irlanda, Australia, EE.UU., Dinamarca, Australia, Nueva Zelanda, Tanzania, Italia y Eslovaquia (de Boer y File, 14). Por otra parte, en numerosos países europeos, los rectores han pasado de ser electos por el profesorado a ser designados por la respectiva junta directiva de la universidad.

Bajo estas modalidades de reforma, así como los estados descentralizan funciones en los reforzados poderes ejecutivos de las universidades y en sus nuevos directorios, retienen competencias de conducción general del sector. Los gobiernos definen la política pública de ES, que da su tamaño y forma del sector terciario, hacen la planificación estratégica del sector como un todo, definen la asignación presupuestaria fiscal que recibe, aprueban los estatutos de las universidades y nombran a rectores y miembros de juntas directivas (Fielden, 16, 19-20).

Adicionalmente, en estos nuevos esquemas de gobierno y coordinación de los sistemas de ES, el funcionamiento y los resultados de las universidades son supervisados por una constelación de instrumentos, entre los cuales se encuentran, en los casos antes mencionados, las juntas directivas o directorios con miembros representantes del gobierno, la aprobación por el gobierno de la estrategia de las instituciones (como en Nueva Zelanda, el estado de Virginia de EE.UU., y Japón), el financiamiento vía contratos en los que la universidad compromete resultados (en Austria y Francia, por ejemplo), los regímenes de regulaciones administrativas y reportes de desempeño, y los sistemas de aseguramiento de la calidad.

Estas reformas han sido impulsadas e instaladas por gobiernos de diversos signos políticos, muchas veces en contra de los deseos de las universidades afectadas. Los estados han juzgado necesario modificar los términos de la autonomía incrementándola en algunos aspectos, reduciéndola en otros, y han

procedido a hacerlo como depositarios de la soberanía popular. Cuánto ello afecta a la libertad académica, núcleo esencial de la misión de la universidad, es materia de debate académico, pero parece claro que estas reformas no han desnaturalizado a la universidad ni mucho menos, y que esta institución, por el contrario, parece gozar de enorme vitalidad y de una posición central en la competitividad de las naciones.

Entonces, tenemos que las formas de gobierno universitario están en proceso de reconfiguración en los países de más extensa tradición universitaria poniendo en cuestión las bases mismas de la legitimidad sobre las que se asienta la autoridad en la universidad. En efecto, la legitimidad académica, basada en el reconocimiento de los iguales, y la legitimidad política, basada en el voto, ceden ante el fortalecimiento de la legitimidad burocrática asociada al saber hacer administrativo y a la capacidad de manejo de grandes burocracias, y de la legitimidad «corporativa» y «estatal» que ve en los actores externos a la universidad, pero interesados en ella (empresas, estado, sociedad civil, entorno regional, etc.), una referencia crucial para la configuración de la estrategia de la universidad.

Nótese que dos formas de legitimidad inmanente o endógena, como son la autoridad académica y el voto de los profesores, dan paso a formas de legitimidad exógenas: la instalación en la universidad de las técnicas de gestión propias de las empresas —con sus estructuras de mando y control más verticales que los tradicionales organigramas colegiados de la universidad, sus presupuestos balanceados, con ingresos diversificados y agresivo control de costos, y sus métricas de logro de objetivos— y la recepción en ella de mandatos gubernamentales directos sobre la docencia y la investigación.

Además, el eje temporal de la legitimidad se desplaza, por así decirlo, del pasado al futuro, o de la *stasis* al movimiento. La legitimidad académica se basa en el capital acumulado en el ejercicio de la vocación científica. La legitimidad política, análogamente, expresa la presente configuración de los respaldos, alianzas y compromisos entre grupos. Ni en una ni en otra forma de legitimidad, el criterio de adhesión dominante es la referencia a un plan de acción. En cambio, la legitimidad de gestión y la que se desprende del medio externo tienden a orientarse hacia lo que la universidad debe hacer para desarrollarse, incluso si el sendero que se despliega frente a ella resulta ser el camino equivocado.

Como otras regiones del mundo, América Latina ha visto mayor competencia y presencia de los mercados en el quehacer de las universidades, costos que aumentan más rápidamente que el financiamiento estatal que reciben, presión de los gobiernos por mejorar la rendición de cuentas y el aseguramiento de la calidad en las instituciones, y la creciente profesionalización de algunos sectores de la administración universitaria (Bernasconi 2008; Balán; Meléndez Guerrero, Solís Pérez y Gómez Romero; CINDA 2011).

Sin embargo, en la discusión del gobierno universitario, las ideas de la «nueva administración pública» el «emprededurismo» universitario y las nuevas

demandas de la sociedad civil han tenido en nuestra región un impacto menor que el que observamos en Europa. La discusión latinoamericana sigue girando sobre los tópicos de la autonomía y sus consecuencias, la forma de repartir el poder entre los estamentos de las universidades estatales y la relación, en las privadas, entre los sostenedores, sus agentes en la administración y la comunidad interna de la universidad (Atria y Courard).

Algunas de las más salientes diferencias entre América Latina y los países del Norte en materia de sistemas universitarios son la dualidad de sectores, público y privado, con reglas de organización bien diferentes (Kinser et al., 9-35, 121-133), la amplitud y carácter de la autonomía, que condiciona la relativa debilidad de los gobiernos nacionales para dirigir a las universidades hacia objetivos de política pública (Bernasconi 2007; 2008) y una tradición de cogobierno o gobierno compartido entre profesores, estudiantes, administrativos y ex alumnos que entrega influencia importante (aunque no mayoritaria) a los estamentos no académicos en la elección de autoridades e integración de los órganos colegiados en las universidades públicas (Bernasconi 2008; Cox; Cox y Courard 1990).

La ofuscación con que se trata la autonomía también se manifiesta en la convicción hartamente extendida entre nuestro profesorado y directivas estudiantiles de que la autonomía en la universidad pública es sinónimo de una determinada forma de gobierno, a saber, el cogobierno de profesores, estudiantes y funcionarios o ex alumnos. Lo cierto es que, como se ha explicado, hace tiempo que las mejores universidades del mundo, y cada vez un mayor número de sistemas nacionales de ES en Europa y Asia, tienen autonomía y libertad académica sin elección del rector y de los decanos por los profesores (y menos, por los profesores y los alumnos) y un órgano superior de gobierno que no es el consejo universitario triestamental sino un directorio formado por representantes del gobierno y otras personalidades externas a la universidad. Países con más tradición universitaria que la nuestra encuentran que la autonomía es compatible con la dictación por el gobierno de los estatutos de la universidad o con la aprobación gubernamental del plan estratégico de la institución y así con las otras formas de conducción de los sistemas de ES.

A mayor abundamiento, nuestra región no es inmune a las tendencias de cambio en la economía política y la gobernanza de la ES ya reseñadas (Bernasconi 2013). Aunque atenuadas en comparación con Europa, llega a América Latina a mediados de la década de los noventa una agenda de política pública activa en ES que demanda de las universidades objetivos tan variados como el incremento en las publicaciones científicas, una mayor eficiencia en la educación, la admisión de alumnos provenientes de sectores desaventajados, una colaboración más estrecha con el sector productivo, entre otros. Por otro lado, aparece como criterio de evaluación externa y de autoevaluación de las universidades su eficiencia en la gestión de la mano, por ejemplo, de procedimientos de acreditación o de nuevas formas de asignar el financiamiento por medio de instrumentos competitivos o asociados a resultados medibles.

En la medida en que los gobiernos universitarios exitosos son los que aprenden a sacar partido del nuevo ambiente, ganan terreno la legitimidad administrativa y corporativa que subrayan esa aptitud de navegar las nuevas aguas de la ES, sin perder de vista que el objetivo final de esta gestión es incrementar y mejorar la producción de conocimiento y su disseminación.

CONCLUSIONES

Hemos propuesto la noción de que la autonomía universitaria es un medio, no un fin, destinado a proteger lo que le da a la universidad su naturaleza como institución social, a saber, la libre búsqueda de la verdad y su libre comunicación. La universidad donde no se investiga no puede, entonces, reivindicar la misma autonomía que otra donde la libertad académica es de hecho conducente a la labor de descubrimiento y comunicación del saber de los académicos, aunque aún el estudio y la enseñanza de «conocimiento de manual» tiene algo de labor intelectual que conviene proteger a través de una esfera de libertad personal y de autonomía organizacional.

Esta libertad tampoco se agota en su propia realización sino que se orienta y valida por el servicio que las universidades prestan a la sociedad desde su naturaleza como instituciones dedicadas a la transmisión, cultivo y creación de conocimiento. Esta función social es compatible, teórica y empíricamente, como hemos visto, con una gran diversidad de modos de organización del poder en la universidad. No hay una forma «canónica» de gobierno que resulte siempre y en todo caso superior a otras desde el punto de vista de la independencia del investigador y del docente frente al Estado y a los mercados. Conviene, al momento de evaluar la aptitud de diversos modelos de gobierno universitario para proteger el núcleo académico de la universidad, tener presente que ni la autonomía ni la libertad de cátedra son derechos absolutos y que cierto grado de dependencia respecto de la autoridad política y de las fuerzas del mercado es no sólo inevitable sino posiblemente conveniente para evitar el síndrome «universidad torre de marfil» contra el cual protestaron los universitarios de 1918 tanto como los de 1968.

Como hemos enunciado, vivimos tiempos en que los gobiernos creen que tienen algo que decir sobre el gobierno y la gestión de las universidades y, cuando los gobiernos son democráticos, la universidad no puede desentenderse de este mensaje sin arrogarse un privilegio, que no tiene, de mantenerse al margen de la soberanía popular. Adicionalmente, el creciente valor económico de lo que hace la universidad la deja expuesta a la influencia del poder de compra de los mercados, pero en ello estriba tanto una amenaza de pérdida de independencia como una oportunidad de obtener recursos para su actividad. Así, la universidad debe permanecer vigilante: a veces los gobiernos se equivocan y pretenden de la universidad resultados que en verdad comprometen el núcleo

de la libertad académica. En ocasiones, lo que el mercado quiere comprar no es algo que la universidad pueda ofrecer sin transigir sus valores de integridad y bien público.

Todo esto demanda del gobierno universitario una destreza muy especial: las universidades deben estar atentas a escuchar lo que los estados y los mercados le piden y a defender, si es necesario, la libertad intelectual cuando ella se vea comprometida por tales requerimientos, con flexibilidad para contemplar la posibilidad de nuevas configuraciones de la autonomía, no obstante el valor histórico que pueda acarrear la forma actual entendiendo siempre que la autonomía es un medio y no el fin último del quehacer de la universidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abruña, Antonio, Víctor Baca y Álvaro Zegarra. «Algunas ideas para el estudio de la autonomía universitaria en el ordenamiento peruano» en *Revista de Derecho* (Universidad de Piura), vol. 1, 2000, pp. 9-57.
- Altbach, Philip, Robert Berdahl y Patricia Gumport (eds.) *American Higher Education in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Third Edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2011.
- Atria, Raúl y Hernán Courard. «Participación, gestión y gobierno en las universidades chilenas» en Atria, Raúl y Hernán Courard (eds.) *Participación, gestión y gobierno en las universidades estatales*. Santiago, CPU, 2000, pp. 11-30.
- American Association of University Professors. «1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure with 1970 Interpretive Comments». 2006. Disponible en <http://www.aaup.org/file/principles-academic-freedom-tenure.pdf> [Accedido en octubre de 2014]
- Balán, Jorge. «Reforming Higher Education in Latin America. Policy and Practice» en *Latin American Research Review* vol. 41, n. 2, 2006, pp. 228-46.
- Baschung, Lukas, Gaëlle Goastellec y Jean-Phillipe Leresche. «Universities' Autonomy in Times of Changing Higher Education Governance: A study of the Swiss academic labour market» en *Tertiary Education and Management*, vol. 17, n. 1, 2011, pp. 51-64.
- Bernasconi, Andrés. «Government and University Autonomy: The Governance Structure of Latin American Public Institutions» en Balán, Jorge (ed.) *Latin America's New Knowledge Economy: Higher Education, Government, and International Collaboration*. New York: Institute for International Education, 2013.
- . «Is there a Latin American model of the university?» en *Comparative Education Review* vol. 52, n. 1, 2008, pp. 27-52.
- . «Are There Research Universities in Chile?» en Altbach, Phillip y Balán, Jorge (eds.) *World Class Worldwide. Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2007.
- Bleiklie, Ivar y Maurice Kogan. «Organization and Governance of Universities» en *Higher Education Policy* vol. 20, 2007, pp. 477-93.
- Boffo, Stefano, Pierre Dubois y Roberto Moscati. «Changes in University Governance in France and in Italy» en *Tertiary Education and Management*, vol. 14, n. 1, 2008, pp. 13-26.
- Brown, Roger. «What Do We Do About University Governance?» en *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, vol. 15, n. 3, 2011, pp. 87-91.
- Brunner, José Joaquín. «Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias» en *Revista de Educación* vol. 355, 2011, pp. 137-59.

- . 1990. «Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional» en Cox, Cristián (ed.) *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*. Santiago: FLACSO.
- Cai, Yuzhuo. «Global Isomorphism and Governance Reform in Chinese Higher Education» en *Tertiary Education and Management*, vol.16, n.3, 2010, pp. 229-41.
- Capano, Gilberto. «Government Continues to do its Job: A Comparative Study of Governance Shifts in the Higher Education Sector» en *Public Administration*, vol.89, n.4, 2011, pp.1622-42.
- Carnegie, Garry D. y Jacqueline Tuck, J. «Understanding the ABC of University Governance» en *The Australian Journal of Public Administration*, vol.69, n.4, 2010, pp.431-41.
- Castro, Claudio de Moura y Daniel C. Levy. *Myth, Reality and Reform. Higher Education Policy in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2000.
- Christensen, Tom. «University Governance Reforms: Potential Problems of More Autonomy?» en *Higher Education*, vol.62, n.4, 2011, pp.503-17.
- CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo). Disponible en <http://www.cinda.cl/informes-por-pais-educacion-superior-en-iberoamerica-2011/> [Accedido en noviembre de 2014].
- Clark, William. *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- Collis, David. J. «The Paradox of Scope. A Challenge to the Governance of Higher Education» en Tierney, William G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Cox, Cristian (ed.). *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*. Santiago: FLACSO, 1990.
- Cox, Cristian y Hernán Courard. «Autoridades y Gobierno en la Universidad chilena 1950-1989. Categorías y Desarrollo Histórico», en Cox, Cristian (ed.). *Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas*. Santiago de Chile, FLACSO, 1990.
- De Boer, Harry y Jon File. *Higher Education governance reforms across Europe*. Bruselas: European Centre for Strategic Management of Universities, 2009.
- Dobbins, Michael, Christoph Knill y Eva Vögtle. «An Analytical Framework for the Cross-country Comparison of Higher Education Governance» en *Higher Education*, vol.62, n.5, 2011, pp.665-83.
- Dowling-Hetherington, Linda (2013). «Decision-Making Processes and the Consequences for Faculty Participation in Ireland» en *Tertiary Education and Management*, vol.19, n.3, 2013, pp.219-32.
- Duderstadt, James J. «Governing the Twenty-first-century University: A View from the Bridge» en Tierney, William G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Fielden, John. *Global Trends in University Governance. Education Working Paper Series N° 9*. Washington, DC: The World Bank, 2008.
- Hamilton, Neil W. «Faculty Involvement in System-wide Governance» en Tierney G., William (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Hasan, Abrar. *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. Paris: UNESCO, 2007.
- International Association of Universities. «IAU Police Statement: Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility». Disponible en http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/Academic_Freedom_Policy_Statement.pdf [Accedido en noviembre de 2014]
- Keller, George. «A Growing Quaintness: Traditional Governance in the Markedly New Realm of us Higher Education» en Tierney, William G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Kinsler, Kevin, Daniel C. Levy, Juan Carlos Silas Casillas, Andrés Bernasconi, et al. *ASHE Higher Education Report Special Issue: The Global Growth of Private Higher Education*, vol.36, n.3. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2010.

- Kogan, Maurice, Marianne Bauer, Ivar Bleiklie y Mary Henkel. *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. Londres: Jessica Kingsley Publishers, 2000.
- Goldfinch, Shaun. «Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan» en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 19, n.4, 2006, pp.585-604.
- Larsen, Ingvild, Peter Maassen y Bjørn Stensaker. «Four Basic Dilemmas in University Governance Reform» en *Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education*, vol.21, n.3, 2009, pp.41- 59.
- Levy, Daniel C. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Maassen, Peter, Eli Moen y Bjorn Stensaker. «Reforming Higher Education in the Netherlands and Norway: the Role of the State and National Modes of Governance» en *Policy Studies*, 2011, vol.32, n.5, pp.479-95.
- Marginson, Simon. «Going Global: Governance Implications of Cross-Border Traffic in Higher Education» en Tierney, William G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Meléndez Guerrero, Miguel Ángel, Pedro Solís Pérez y José G. Ignacio Gómez Romero. «Gobernanza y gestión de la universidad pública» en *Revista de Ciencias Sociales*, vol.16, n.2, 2010, pp.210-25.
- Mok, Ka Ho. «When State Centralism Meets Neo-liberalism: Managing University Governance Change in Singapore and Malaysia» en *Higher Education*, vol.60, n.4, 2010, pp.419-40.
- Olsen, Johan P. «Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change» en *West European Politics*, vol.32, n.3, 2009, pp.439-65.
- . «The institutional dynamics of the European University» en Maassen, Peter y Johan Olsen (eds.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 2007.
- Ordorika, Imanol. «Reform at Mexico's National Autonomous University: Hegemony or Bureaucracy» en *Higher Education*, vol.31, 1996, pp.403-27.
- Paradeise, Catherine, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie y Ewan Ferlie. *University governance: Western European perspectives*. Dordrecht: Springer, 2009.
- Rowlands, Julie. «Turning Collegial Governance on its Head: Symbolic Violence, Hegemony and the Academic Board» en *British Journal of Sociology of Education*. 2014. DOI:10.1080/01425692.2014.883916.
- . «Academic Boards: Less Intellectual and More Academic Capital in Higher Education Governance» en *Studies in Higher Education*, vol.38, n.9, 2013, pp.1274-289.
- Rytmeister, Catherine. «Governing University Strategy: Perceptions and Practice of Governance and Management Roles» en *Tertiary Education and Management*, vol.15, n.2, 2009, pp.137-56.
- Shattock, Michael. «University Governance, Leadership and Management in a Decade of Diversification and Uncertainty» en *Higher Education Quarterly* vol.67, n.3, 2013, pp.217-33.
- . «University Governance, An Issue For Our Time» en *Perspectives. Policy and Practice in Higher Education*, vol.16, n.2, 2012, pp.56-61.
- Sporn, Barbara. «Governance and Administration: Organizational and Structural Trends» en Altbach, Philip y James J. Forest (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Kluwer, 2006.
- Tierney, William G. «A Perfect Storm: Turbulence in Higher Education» en Tierney, William G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Trakman, Leon. «Modelling University Governance» en *Higher Education Quarterly*, vol.62, n.1-2, 2008, pp.63-83.

- Unión de Universidades de América Latina. «Foro La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina». 2011. Disponible en <http://www.udual.udg.mx/conclusiones/UDUAL%20%20DECLARACION%20DE%20GUADALAJARA%20%20Mayo%202011.pdf> [Disponible en noviembre de 2015]
- Uphoff, Norman (1989). «Distinguishing Power, Authority & Legitimacy: Taking Max Weber at His Word by Using Resources-Exchange Analysis» en *Polity*, vol. 22, n.2, pp.295-322.
- Van Aken, Mark J. «University Reform before Cordoba» en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 51, n.3, 1971, pp.447-62.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Guenther Roth y Claus Wittich (eds.) Berkeley: University of California Press, 1978.
- Zürn, Michael and Matthew Stephen, M. (2010), «The View of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions» en *Politics*, vol. 30, 2010, pp. 91-101. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9256.2010.01388.x/full> [Accedido en noviembre de 2014]

Recibido el 29 de setiembre
Aceptado el 20 de noviembre

COMPETITION AND PERFORMANCE IN EUROPEAN HIGHER EDUCATION: THE ROLE OF FUNDING INSTRUMENTS

Competición y desempeño en los sistemas europeos de Educación Superior: el papel de los instrumentos de financiación

PEDRO TEIXEIRA^{*}, RICARDO BISCAIA^{**} Y VERA ROCHA^{***}

Abstract. Higher Education institutions face today a demanding and complex context in which they are asked to fulfill multiple roles. Many of these challenges have to be faced in a complex financial context in which traditional modes of funding have been transformed and public sources are not as generous as they often were in the past. Like in many other public services, in recent years it became a rather common statement that Higher Education institutions should be more efficient in the use of taxpayers' resources, which had a clear impact in visible changes in the funding of public Higher Education in Europe. In this paper we will analyse the major trends in Higher Education funding in Europe and underline to what extent the current debates about Higher Education and its funding have been significantly influenced by economic considerations. We will identify some of the main issues that dominate the current debate around Higher Education's funding, drawing some comparative insights from developments across Europe.¹

Keywords: funding, Europe, competition, efficiency, Higher Education

Resumen. Las instituciones de Educación Superior están involucradas en un contexto complejo y exigente en el que tienen que hacer frente a múltiples demandas. Muchas de estas demandas emergen en un entorno financiero difícil, las fuentes tradicionales de financiamiento se han transformado y los fondos públicos no fluyen con la generosidad de antes. Como en muchas áreas del sector público, las instituciones de Enseñanza Superior están presionadas para tener un uso más eficiente de las subvenciones públicas. Ello se observa como preocupación en los modos de financiamiento de muchos sistemas públicos de Enseñanza Superior en Europa. En este artículo se analizan algunas de las principales tendencias en el financiamiento de Educación Superior pública en Europa subrayando la influencia creciente de los razonamientos económicos en estos sistemas. En el análisis, y a partir de la comparación de algunos casos, se identificarán algunos de los temas clave en el debate actual sobre el financiamiento de la Educación Superior en ese continente.

Palabras clave: financiación, Europa, competición, eficiencia, Educación Superior

¹ This research has been funded by the DEFINE Project (funded by the LLL Program of the European Union) and by FCT – The Portuguese National Science Foundation.

Higher Education Institutions (HEIs) face today a demanding and complex context in which they are asked to fulfill multiple roles. Many of these challenges have to be faced in a complex financial context in which traditional modes of funding have been transformed and public sources are not as generous as they often were in the past, besides having become more demanding and competitive (Herbst; Johnstone and Marcucci). After several decades of expansion, governments are currently less willing to put additional resources in public Higher Education (HE) system, which becomes even more problematic due to the increasing trends on the cost side (Barr; Docampo). As a result, this financial context has led to greater concerns with the level of external and internal efficiency of the system (Teixeira et al.).

Like in many other public services, in recent years it became a rather common statement that HEIs should be more efficient in the use of taxpayers' resources (Pollitt and Bouckaert). These rising concerns with efficiency have had a clear impact in the relationship between HEIs and their main financial provider, which has been visible through changes in the funding of public HE in Europe (Chevaillier and Eicher; Liefner). Underpinning these changes has been the expectation that it would promote greater institutional efficiency, namely by enhancing competitive stimuli within the system. Moreover, European HEIs have been under pressure to diversify their revenues. The trend towards revenue diversification also supports the introduction of cost-sharing in many HE systems (Johnstone and Marcucci). Although most institutions are aware that they face a more competitive and diverse financial scenario, not all of them will respond in the same way to those challenges. Some institutions are likely to be more successful, due to aspects such as their reputation, their size, their disciplinary profile, their location or their mission orientation.

In this paper we analyse the major trends in HE funding in Europe and underline to what extent the current debates about HE and its funding have been significantly influenced by economic considerations. We analyse the main changes in European HE inasmuch as they have affected the financial framework. Then we present the main tendencies that have been observed in European funding systems, trying to identify some of the main issues that

-
- 1 Associate Professor at the Faculty of Economics and Vice Rector of the University of Porto (Portugal) and Director of CIPES (Center for Research in Higher Education Policies). His main research interests are on the Economics of Education and the History of Economics. He has published several journal articles in Higher Education and economics journals and has edited several collective volumes.
 - 2 Assistant Professor in Economics at the University Portucalense (Portugal) and researcher at CIPES (Center for Research in Higher Education Policies). His main research interests are Regional and Urban Economics, the Economics of Education, and Industrial Organization.
 - 3 Researcher at CIPES (Center for Research in Higher Education Policies) and a PostDoc at Copenhagen Business School (CBS). Her main research interests are related to Higher Education (HE funding, competition and diversification), Industrial Organization (entrepreneurship, firm and industry dynamics) and Labor Economics (wage differentials, human capital and occupational choice).

dominate the current debate around HE's funding. In our analysis we highlight some comparative insights to be drawn from the developments in these issues across Europe.

CHALLENGING TIMES FOR HIGHER EDUCATION AND ITS FUNDING

The increasing attention to the economic role of Higher Education (HE) has originated from its economic, social and political importance. In the last decades of the last century many countries initiated a massification process of secondary and tertiary education. Therefore, the expenditures in this sector absorbed a very significant part of public and private resources. In many countries, the educational sector has become one of the main sectors in terms of employment (Pollitt and Bouckaert; Barr). The growth of HE expenditures was supported by the expectation that those would be a privileged factor to an enlarged and better distributed wealth. This role of HE in the political agenda has not been restricted to the western economies, undertaking an increased visibility in the developing economies as well.

One of the dominant characteristics of HE evolution in recent decades has been its expansion to world scale. Still more significant is the fact that such expansion has occurred even in regions or countries in which the access to HE was restricted to a small minority of their citizens. The HE expansion has resulted in an increasing qualification of the adult population. Many countries have already attained a situation in which more than half of the youth has completed tertiary education, suggesting a deep change in the qualifications structure of the active population (OECD). This pattern has also had a clear influence in the developing countries expansion, pressed by the effects of competitiveness.

Such expansion of HE results from complex forces in which individual motivations and social and political tendencies are combined. At the political level, the priority given to the expansion of HE seems to be strongly influenced by some of the aspects commented earlier about the economic relevance of education and qualifications. In general, the governments have considered the high qualifications of their human resources as an essential factor for national economic competitiveness. In times of liberalization and economic and financial globalization, the promotion of human resources qualifications has become one of the few available instruments that governments can use to efficiently influence the behaviour of market economies.

This way, government policies have been significantly worried with the expansion of HE systems. Such expansion corresponds to another concern of social nature, namely that the educational system is seen as one of the main instruments for the reduction of opportunity inequalities and promotion of social mobility. Moreover, HE has been considered an instrument for correcting the historical socio-economical inequalities regarding aspects such as gender, ethnic, or geographic origins.

The expansion of HE systems has also been strongly stimulated by individual motivations. A university diploma constitutes an attractive investment in terms of long-term return in the majority of the countries (Psacharopoulos and Patrinos). This phenomenon is confirmed by the persistent high return rates for HE qualification observed in many countries and diverse social-economic contexts. The robust evidence regarding a strong correlation between education and long-term returns has nurtured positive expectations in the public opinion regarding the future of graduates, either in terms of salaries or in terms of employability, especially when compared with those workers with lower qualification levels (Mincer; Card). Thus many individuals and families have assigned great importance to the HE diploma as a mechanism of social and economic promotion.

This HE expansion that led to its massification has not had a quantitative dimension only. It is hoped that the HE expansion brings in to the system not simply a quite numerous population but also an increasingly diversified population at the socioeconomic, cultural and geographic levels. This way, it is required to attend to the most diversified needs by means of a system that is also diversified in the kind of programs and institutions it provides (Teichler; Taylor et al.).

The emergence of massified HE has promoted the development of more heterogeneous and complex systems, hence their management and regulation have become even more difficult (Van Vught). Even that in many countries there is a traditionally strong and detailed HE system state regulation, this tendency has become progressively unviable in systems of such dimensions and complexity as the HE systems. Hence the redefinition of regulation models and of the relationships between the political authority and the institutions that make up the system that have been observed in the last few decades. So that the increasing number of universities were able to attend adequately to the challenges and needs of the environment, it was necessary to grant them greater administrative and organizational flexibility.

Therefore we can observe a clear tendency to a greater autonomy of the HE institutions over the last few decades, since governments seem to have diverted their attention from a detailed and regular control of the activities of the institutions to an evaluation centred on the performance and the outputs of each institution and of the system as a whole. This movement tends to be characterized as an evolution from the controlling and planning model of the State to a supervision model (Neave and Van Vught).

Governments have conceded more autonomy to the institutions and it is expected that such autonomy should be used to attend more efficiently to the economic and social needs, either through education or through research results. Thus, evaluation mechanisms and quality systems gained increasing importance in many HE systems. The urge for mass education strengthened the concern over evaluation and quality, due to the fear that the strong growth could diminish the quality of the services provided by the HEIs. The concern over quality

demonstrates how much the expansion trends have modified the situation of HE. The systems' growth is actually presenting important challenges, notably with regard to the financial sustainability of the system.

These recent developments in HE occurred in a particularly adverse financial context, both in the developed and in the developing countries. In the case of the more developed countries, the crisis of the welfare state raised serious doubts regarding the sustainability of the funding model, particularly because in a great majority of these countries the HE systems were based in the public provision and very strong public subsidies of the HE activities. Regarding the developing countries, financial restrictions associated to lower revenues have constituted a significant obstacle to the ambitions of expanding the supply of HE.

The so-called crisis of the provider State (Barr) has placed in discussion the traditional dependence of public funds that many HE systems have. In all western countries we can observe efforts to hold back public expenditures, although the success of such efforts is difficult to attain due to the expanding tendencies of public expenses, especially in sectors such as health and social security (and particularly because of the growth of the aging population). Such pressure in other areas of public expenditure has compelled many governments to rethink their financial obligations and, thus, created increasing difficulties for HE to keep itself in the priority list for public funds. This way, the expansion possibilities of public funding is highly limited and many HEIs have faced an increasingly adverse context regarding public funding.

Budget constraints are even more significant due to the growing pressure of costs (Archibald and Feldman). There is the consideration that the tendency for increase in costs results from the lack of efficiency in HEIs. Even if it is not hard to find examples of the difficulty some institutions have in following efficiency policies, it is somewhat a paradox that this aspect would increase when pressures for more efficiency are even greater. Other possible explanations, perhaps more consistent ones, are related to the use of more expensive resources and to the pressures for better quality of the services provided. A persistent emphasis on university research has placed pressure on many institutions to qualify their teaching staff and demand from them more dedication to research activities. Such priority has a significant cost because the search for more qualified faculty inevitably results in an increase in personnel expenses, which frequently represent quite a big portion of the operational budget of the universities.

The pressure for better-qualified faculty frequently appears associated with a context of greater requirements in view of the quality of the services provided by the HEIs. To improve the quality of their services these institutions must face requirements that are not only imposed by the regulatory agencies but also by intensely competitive environments. The pressure to attract and maintain students requires that they feel highly satisfied, in a way that institutions feel they need considerable investments in buildings, computing equipment and the library in order to meet the students' expectations. The pressure for increasing expenses can

also be verified in the services not directly associated to the academic area but highly regarded by the students, such as housing conditions, as well as cultural and sporting activities provided by the HEI.

One of the explanations for costs growth has to do with the nature of HE, understood as an activity of intense labour, a phenomenon economists call *cost-disease* (Getz and Siegfried). The expression intends to describe the tendency to a faster growth of unitary costs on intense working factor activities, which have more difficulty in improving their productivity levels by replacing the working factor by technology. HEIS, as well as other labour-intensive services, benefit in a smaller scale from the productivity growth verified in other sectors that could replace part of the working costs by equipment, or even displace part of the productive process to regions where the working cost by product unit is smaller (Johnstone and Marcucci). Despite the slower growth in productivity, institutions such as HEIS have difficulty in refraining the increase of salaries because of the staff expectations that their salaries keep up with the cost of living which, in turn, is pushed by those sectors achieving better performances at the productivity level.

For that reason many HEIS face a double pressure. On one hand, they have an expansionist tendency on the demand side with the governments requiring that the institutions grant admission to an increasing number of students. On the other hand, budget restrictions block a significant increase in the public funding levels. Financial problems in many HEIS are due to the fact that the level of public funding does not keep up with systems expansion and associated growing costs.

Such adverse financial context has stimulated an increasing concern regarding efficiency matters. As well as in many other public services, nowadays there is a significant pressure on many universities to become more efficient in the use of public funds they receive (Cave et al.). In a way, such pressure derives from a generalized perception of society and public agencies that HEIS do not value significantly the pursuit of efficiency in their internal objectives. Some recent changes in HE, namely the growing importance of rendering of accounts, have been stimulated by the concern that the universities must pay more attention to the way they use their funds. These changes had important results in the operation, organization and management of many universities.

The concern with efficiency has not been restricted to internal but also to external efficiency, that is, to the way HEIS articulate with the external environment. Therefore, many western European governments have demanded that these institutions pay more attention to social and economic needs. However, as the institutions hold a greater degree of autonomy nowadays, this concern cannot be imposed, but rather stimulated by means of policies to promote a supply of HE more adequate to those needs.

CHANGING VIEWS ABOUT HIGHER EDUCATION'S FUNDING

HE institutions have increasingly been a target of economic analysis due to the fact that they require a significant (and increasing) amount of resources and for this reason there is the question of opportunity cost. By spending resources in HE, societies and governments are reducing the available resources for other activities. This way, HE systems are not strangers to the kind of questions that constitute the core of economic analysis, that is, the need to make choices regarding how limited and scarce resources should be allocated in view of multiple possible uses:

What amount of resources should be spent on he?

To which activities should it be distributed?

How should the resources be distributed?

Who should contribute to these resources? In which way?

These are some of the essential questions that the HE funding mechanisms must answer. The way by which economic analysis answers these questions is based in some fundamental principles (Barr). First, the funding system must promote the efficiency level. This efficiency has two meanings: on one hand, a funding system must stimulate the agents to use the resources they have the best way possible, which is usually considered to correspond to the internal efficiency of the system; on the other hand, funding mechanisms should favour the external efficiency of the HE system, thus ensuring that the system provides what is more desirable and necessary from social and individual viewpoints. This way, the funding system must possess mechanisms to stimulate the institutions to produce the kind of graduates that promote social and individual wellbeing, which corresponds to the needs of the labour market.

The funding system has to guide itself by equality principles, either in the relationship between State and institutions, or in the relationship between the State and the families. In a sense, the funding system must have as an objective to promote equal opportunities for all, so it is necessary to correct distortions and inequalities in the access and attendance to HE. The funding system should be designed to ensure that specific groups are not hindered from attending HE due to financial reasons, if they so desire and if they have the necessary qualifications for that. Finally, the funding system should promote the efficacy of the HE systems.

Thus the funding system should be congruent with the objectives and priorities of the system, something that is usually easier to be said than to be done. In order for that to happen, it is necessary to align the funding system with other policies defined for the system, such as the political regulation model, the quality management instruments, the evaluation and accountability inside the system, and the models of government and administration of HEIS.

Any of these principles do not exist as simply symbolic values. Their relevance requires that they permeate the daily reality of the HE system, either

in the relationship between the regulatory authorities and the institutions, or in the institutions activities and their internal funding instruments. On the other hand, these principles are instruments for a better system performance, therefore we should analyse their concretization in each specific context of the HE system. That is why it is important to identify the main challenges faced by the HE systems nowadays, in order to specify how the economic principles of efficiency, equity and efficacy can help them facing these challenges properly.

In spite of the controversy aroused, the increasing economic relevance of HE has had consequences in the kind of policies adopted for this sector. Although it is clear that it regards an asset with some important specificities, the pressure in favour of the adoption of mechanisms that contribute to a greater economic rationality has influenced decisively the regulatory mechanisms of the sector. This influence has been particularly visible at the funding mechanisms level.

The increasing needs in terms of funds and the pressures for greater efficiency in the use of available resources have provoked important debates about HE funding. The combination of greater financial needs and limited resources has resulted in the development of various alternative hypotheses for funding the HE system. The changes in the funding mechanisms accompany the recent trends in HE, namely the attempt to import market mechanisms to this sector. Coherently with the reinforcement of institutional autonomy, governments started to transfer the amounts to the institutions as block-grants, endowing the institutions with some liberty in the internal use of these resources. While they increased the financial autonomy of the institutions, the governments strengthened the account rendering mechanisms, being less worried with a detailed administrative control and more interested in the efficient use of the resources administered independently.

The adoption of these funding models has also been associated to the creation of the so-called funding formulas. In such cases, the governments decide which amount to transfer for each of the institutions based on a group of criteria usually defined for the whole system. Some of the main criteria utilized are the number of enrolled students, the kind of programs offered and the respective subject areas. While defining the criteria for fund allocation, the government has the possibility of deciding on the system's priorities. In such a case, if the priority is the system expansion, the formula will tend to favour the number of registered students. If the government intends to privilege a certain kind of courses or specific areas, this can be reflected into more favourable criteria for those courses or areas.

At the level of the defined criteria in the funding formulas it is possible to observe a recent tendency of governments to privilege output criteria in opposition to input criteria (Jongbloed and Vossensteyn). Although in many cases there still is a situation in which funding is highly determined by student enrolments

and by the kind of programs they are attending, it is recognizable the intent to adopt criteria that would reflect results and quality of the results, such as number of graduates and their success in entering the job market. This trend has also been reflected in the development of another funding model essentially based on outputs, the so-called «Performance-Based Funding» (PBF). In this case, the governments negotiate with the institutions specific performance objectives and the funds are distributed on the basis of the efficacy of the institutions in attaining those objectives.

This way, we can verify that as far as funding is concerned, the attempts to stimulate a more efficient management and the better use of resources in HE institutions are visible (Herbst). This behaviour originates from a context of competitiveness in which an institution can be rewarded or not, depending on its performance in relation to specific objectives. These mechanisms can be utilized sometimes as a way of concealing the introduction of reductions in the global funding (Orr et al.) which are distributed in a differentiated mode thus making more difficult for the HEIs to put up a collective reaction. This situation will tend to penalize the weaker institutions in the system. In such case, in opposition to the market, the penalty is not a forced exit from the system but a deterioration of its financial situation as well as of the quality of the institution. What these trends also reveal is a subtle change in the form of the relationship between governments and institutions.

By privileging individual contracts on the basis of performance criteria, the governments implicitly position themselves as an entity apart from the HEIs with which they contract HE services. Once again it becomes notorious the way the relationship between the two parts is increasingly permeated by a mercantile logic, even if this is a market simulated by the governmental policies and not the result of a free competitiveness between autonomous enterprises.

This kind of policies has frequently been justified not only by the objective of promoting a more efficient and effective use of the resources, but also as a means of rendering the institutions more dedicated to improving the degree of satisfaction of their students. The most explicit way of expressing this kind of market relationship between the state and HEIs is contained in the vouchers model, being one of the most controversial issues in the education funding policies.² The idea of funding through the use of vouchers was intended to strengthen the students' influence in the funding mode of the institutions while beneficiaries of the services provided. In the last few years there has been some debate over the possible introduction of these mechanisms of HE funding in some European countries, as well as in Australia, New Zealand, and the USA (Kaiser et al.).

2 A voucher system is a system in which public funds would be given directly to the students in the form of coupons. The students would choose the institutions where they wanted to register under the condition that it was properly accredited to perform educational activities.

However, the introduction of this kind of system has provoked significant doubts. One of the main questions raised regards the complexity of the choices associated to the asset HE and to some market flaws discussed above (Jongbloed 2006). It is considered that a high degree of regulation will be necessary in order to protect the interests of the system users, especially in what regards the amount of available information. Another important implication of such a system would be a significant reinforcement of the quality assessment of the institutions in the market. The complexity, the uncertainties regarding the associated risks, and the resistance of some important sectors have prevented this kind of systems to go beyond the academic discussion. However, recent trends in favour of the market suggest that the intensity of the debate will increase in the next years.

THE PROMOTION OF COMPETITION: PBF ACROSS EUROPEAN HE

As we have seen, there is a growing public and political pressure upon governments to assure that public funding is well spent and to guarantee that HEIs are efficient and provide what is required of them. In this context, PBF emerges as an important funding option. PBF is a type of funding allocation that varies with the performance of the funded body. More precisely, PBF should reward *actual* instead of *promised performance*, by using indicators that reflect the performance needs of the funding source and not the ones from the funded institution (Salmi and Hauptman). The main objective of a PBF scheme is to give incentives to the funded body to improve its performance, since its funding will depend on it. Following the words of Marcel Herbst, the main purpose of PBF systems «is that funds should flow to institutions where performance is manifest: «performing» institutions should receive more income than lesser performing institutions, which would provide performers with a competitive edge and would stimulate less performing institutions to perform» (90).

The use of PBF in HE is mainly justified with the concept that public funds should be efficiently and effectively spent — efficiently in the sense that the HEIs are expected to maximize their outputs given the amount of money allocated to them; and effectively in the sense that HEIs should be doing what is expected of them in terms of their objectives and position in a nation: to grant quality degrees and to perform basic and applied research. Moreover, PBF fits the market-type approaches that HEIs have been forced to follow, and ensures HEIs' quality and accountability in terms of the performance that these institutions are expected to have, taking into consideration the national objectives for its Higher Education System, either at teaching or research levels. Benedetto Lepori et al. consider that the way governments choose to channel their funds is one of their most significant potential steering mechanisms.

TYPES OF PERFORMANCE INDICATORS

PBF is usually implemented in three different ways: i) through funding formulas, in which the funding sent by the government to the HEIs depends on a variety of (usually yearly output-based) indicators; ii) performance agreements, in which governments and HEIs sign specific contracts determining that a certain amount of funding will be given to the HEI if it manages to achieve a certain performance level or objective (Eurydice), and finally iii) assessment exercises, in which HEIs are evaluated and sometimes ranked by external teachers/researchers, with the funding to be received becoming conditioned by the score or relative rank obtained after this external evaluation.

For the funding to be attached to performance in any of these three cases, there is the need to have some sort of performance measure, in order that the funds are allotted according to the criteria established. There are many performance indicators, and those are very diverse, each one having their own pros and cons. The success and the effects of a PBF scheme depend crucially on the indicators used and their weight in the budget of universities. This complicates the analyses of PBF, as many schemes may be very different from each other, not only due to the characteristics of the national HE systems, but also due to the mix of indicators being considered. We provide a brief characterization of the groups of indicators used in our subsequent analysis.

INPUT INDICATORS

a) Enrollments (1st, 2nd, and 3rd cycles)/PhD Candidates

This group of indicators refers to the number of enrolled students in a given year and HEIs. The funding attached to each of these enrolled students may vary according to the cycle and the field of study the students are enrolled in. The number of PhD candidates may be also used similarly. This indicator is mainly associated with teaching, although the enrolled students in the third cycle and the number of PhD candidates can be also associated with research. It is considered an input indicator, since the students are seen as inputs for the production of graduates.

b) Research Projects/External (third-party) funding

This indicator refers to the number of research projects or the amount of external funding that the institution is able to gather in a given year. The indicator can also be considered when put in relation with the number of full-time equivalent research staff employed by each HEI. Some sources of external funding may not be considered in this indicator, in order from the governments to place a greater emphasis on the most priority sources. This indicator is usually associated with research and it is considered an input indicator since it is regarded as a production factor for research.

OUTPUT INDICATORS

a) Number of degrees awarded/Credits completed (1st, 2nd, and 3rd cycles)

This indicator refers to the number of degrees awarded/credits completed in a given year by a given HEI. The funding attached to each of these enrolled students may vary according to the cycle and to the field of studies. This indicator is mainly associated with teaching, though the number of graduates in the third cycle can be also associated with research. Whereas the number of enrolled students shows the capacity of HEIs to attract students to their degrees, with the reputation attained mainly on past performance playing an important role, leading their students to completion reflects its current performance regarding teaching.

b) Number of Publications

This indicator refers to the number of publications that HEIs have produced in a given year. This indicator may have a large number of variations. Variations are usually based on: i) the type of publications that are considered (e.g., books, reports, journals, local newspapers, conferences); ii) the scientific field; iii) the number of authors of each publication, and iv) the number of affiliations that each author may have. Different weighting systems may be used regarding funding in order to accommodate each of the aforementioned variations, leading to a diversity of funding schemes.

c) Number of Citations

This indicator is based on the total number of citations received by the HEIs publications in a given year. This indicator presents a considerable variability, depending on which publications are considered and the way citations are counted, given the number of alternatives available for the construction of this indicator. Namely, it is still debatable which database should be used (e.g. Google Scholar, Web of Science, Scopus) to account for citations, on the top of the debate of whether or not include self-citations (at the author, department or even university levels).

d) Peer Review

Peer review is a slightly different indicator than the ones presented above. Instead of relying on a quantitative approach, this indicator is based in the evaluation made by members in the same field, who are trusted to know and apply the quality criteria in the field. This indicator is more popular in research, where other researchers/scientists collect evidence about the work and the working conditions of the HEI/research units to be assessed, and then give a score according to their judgment of the quality of the research produced.

Table 1. TYPE OF PBF USED, BY COUNTRY

	FORMULA FUNDING WITH OUTPUT COMPONENTS	PERFORMANCE AGREEMENTS	ASSESSMENT EXERCISES	NONE
Countries implementing each type of PBF	Austria, Belgium (FR), Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Italy, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Sweden, UK	Austria, Estonia, Finland, France, Latvia, Netherlands	France, Italy, Poland, Portugal, Slovakia, Sweden, UK	Croatia (in progress), Greece (in progress), Hungary (in progress), Latvia, Spain, Turkey

SOURCE: DEFINE Project; Eurydice; MODERN Project.

HOW WIDESPREAD IS PBF IN EUROPE?

In this section we describe the current state of PBF systems in 24 European countries, namely, Austria, Belgium (French Community), Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Latvia, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Spain, Sweden, Turkey, and United Kingdom. The data were collected under the framework of the DEFINE Project (Designing Strategies for Efficient Funding in Higher Education in Europe). A questionnaire was sent to the National Rectors' Conferences of these systems, where it was asked a description of the way the government funding was distributed between HEIS in those countries.³

Table 1 summarizes the main PBF instruments used across Europe. PBF seems to be already widely used in European HE. Excepting Latvia, Spain, and Turkey, all the other countries under analysis use at least one instrument of funding based on HEIS' performance. Croatia, Greece, and Hungary are still developing the first discussions in that regard. Overall, output-based approaches seem to be the most common PBF type used in Europe over the more recent years.

Despite PBF seems to be already widespread across Europe, some countries can be identified as pioneers in the introduction of PBF in HE. France and UK were among the former countries introducing these instruments, in the late eighties, followed by Poland, Slovakia, Netherlands, and Finland in the first half of the nineties. Denmark, Germany, and Portugal also introduced this type of instruments during the nineties.

In summary, PBF was already common in the beginning of the century, but it became increasingly accepted, since most countries are either interested in raising the part of funding that is dependent on the performance or in starting such a system. However, PBF schemes in Europe are far from being homogenous. Different countries use different groups of performance indicators (Table 2), which in turn may also differ regarding their unintended effects.

³ Further details on the DEFINE project can be found at the official website of the project: <http://www.eua.be/define>.

INDICATOR	COUNTRIES
Number of 1st and 2nd cycle Graduates	Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Portugal, UK
Number of PhD Graduates	Belgium (FR), Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Netherlands, Norway, Portugal, Slovakia, UK
Third-Party Funding	Estonia, Finland, Germany, Iceland, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland, Slovakia, Sweden, UK
Number of Publications	Czech Republic, Denmark, Finland, Iceland, Lithuania, Norway, Poland, Slovakia
Quality of Publications (citations, types of publications)	Denmark, Estonia, Norway, Slovakia, Sweden
Peer-Review Assessment	Estonia, France, Italy, Poland, Portugal, Slovakia, Sweden, UK
Others	Austria (number of students who pass their exams), Italy (failure rate at the end of first year)
NOTE: «Others» only include countries that do not use any of the indicators presented in the table, as it would not be feasible to include all other indicators used in all countries.	
SOURCES: DEFINE Project; Auranen and Nieminen; Hicks; Rosa et al.; Eurydice	

One of the main differences between each country's PBF schemes is the relevance that PBF has for the overall government's block grant. This may also have direct and different consequences on the way each PBF instrument affects the HE system. Even though it is hard for the National Rectors Conference of each country to identify the relative amount of funding that was distributed from governments through PBF mechanisms (and, consequently, to establish cross-country comparisons), those differences are evident. In Poland, the whole research funding is distributed through performance indicators, and in Estonia it is claimed that 95% of the baseline funding is distributed in a similar way. In contrast, there are HE systems where the share of PBF is much lower, such as in Finland (10%), Italy (7%) or the Netherlands (5%).

CONCLUDING REMARKS

The persistent strong demand for more HE has created important financial challenges, especially due to the limitations that many governments face to expand (or even maintain) the public contribution to HE. Hence, HE systems in general experience a complex context from a financial point of view. Social and individual benefits associated with HE have stimulated an unprecedented expansion of HE that results in expanding the financial needs as well. Nevertheless, many countries experience a context of strong limitations in terms of public expenditures that may not change significantly in the next few years. Such limitations in public expenditures are particularly unfavourable to HE due to the rising costs of other social expense areas (Barr).

Such divergent trajectory between needs and public resources has strengthened a great pressure on the HE systems to utilize the available resources more efficiently. In this sense, the influence of economic principles on HE has grown significantly and has shaped some of the most important changes that have occurred along the recent past. What is looked for is more efficiency in the way public funds are distributed and administered in the HE systems. Greater efficiency regards the reduction of waste, but also the concern that HEIS should be alert to the economic and social needs, reflecting these worries in their strategic priorities. Therefore, many governments have tried to stimulate more efficient performances of the institutions through changes in the funding mechanisms. These mechanisms tend to privilege appropriate management practices and demonstrations of good results in the use of the financial means.

Although under an economic viewpoint some important arguments still exist to justify these changes, the funding trends must be considered with caution. On one hand, the introduction of mechanisms that foster greater efficiency is desirable in order to attain more economic rationality of the system, and that can be done through the introduction of some market elements. On the other hand, it is important to stress that HE is a sector with significant specificities. Particularly, it is necessary to minimize the risk of such changes creating tensions and instabilities among the HEIS and inside each one. It is equally relevant to avoid that the concerns with efficiency do not hinder the pursuit of academic values (Bok; Weisbrod et al.) and that the institutions favour short-term strategies as a way to overcome financial restrictions that may weaken their sustainable development.

It seems relatively evident that the future will be far more demanding, in particular on the politicians. The emphasis on market mechanisms does not mean depriving the State of its role of systems regulator but rather its re-definition. The increasing weight of market mechanisms creates new challenges in the level of information asymmetry, evaluation mechanisms and systems equity. These are some of the most important examples of the responsibility of the State in regulating the system in order to promote the desirable balance between public and private interests. The approaching future looks complex. However, the social and economic importance of HE justifies an extensive public debate to search for the best solutions for the challenges of funding HE.

REFERENCES

- Archibald, Robert B. And David H. Feldman. *Why Does College Cost So Much?* New York: Oxford University Press, 2010.
- Auranen, Otto and Mika Nieminen. «University Research Funding and Publication Performance. An International Comparison» en *Research Policy*, vol.39, 2010, pp. 822-34.
- Barr, Nicholas. *Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford University Press, 2004.
- Bok, Derek. *Universities in the Market Place. The Commercialization of Higher Education*. Princeton University Press, 2003.

- Card, David. «The Causal Effect of Education on Earnings» in Ashenfelter, Orley and David Card (eds.) *Handbook of Labor Economics*, vol.3. Amsterdam: Elsevier, 1999.
- Cave, Martin, Maurice Kogan y Robert Smith. *Output and Performance Measures in Government: The State of the Art*. London: Jessica Kingsley, 1990.
- Chevaillier, Thierry y Jean-Claude Eicher. «Higher Education Funding: a Decade of Changes» in *Higher Education in Europe*, vol.27, n.1, 2002, pp.89-99.
- Docampo, Domingo.«International comparisons in higher education funding» in *Higher Education in Europe*, vol.32, n.4, 2007, 369-86.
- Eurydice. *Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*. 2008. DOI: 10.2766/29900.
- Getz, Malcolm and John J. Siegfried (1991) «Costs and Productivity in American Colleges and Universities» in Clotfelter, Charles, Ronald Ehrenberg, Malcolm Getz, and John Siegfried (eds.) *Economic Challenges in Higher Education*. Chicago: Chicago University Press - NBER, 1991.
- Herbst, Marcel. *Financing Public Universities. Higher Education Dynamics*, vol.18, Springer, 2007.
- Hicks Diana. «Performance-Based University Research Funding Systems» in *Research Policy*, vol. 41, 2012, pp.251-61.
- Johnstone, D. Bruce y Pamela Maruccci. *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: John Hopkins University Press, 2010.
- Johnstone, D. Bruce. *Financing Higher Education. Cost-Sharing in International Perspective*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, and Rotterdam: SensePublishers, 2006.
- Jongbloed, Ben. «Performance-oriented Budgeting in Europe: Trends, Effects and Consequences» in *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, vol. 3, n.1, 2008, pp.1-18.
- Jongbloed, Ben and Hans Vossensteyn. «Keeping up Performance: An International Survey of Performance-Based Funding in Higher Education» in *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 23, n.2, 2001, pp. 127-45.
- Kaiser, Frans, Hans Vossensteyn, and Jos Koelman. *Public funding of higher education. A comparative study of funding Mechanisms in ten countries*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
- Lepori, Benedetto, Martin Benninghoff, Ben Jongbloed, Carlo Salerno and Stig Slipsæter «Changing Models and Patterns of Higher Education Funding: Some Empirical Evidence» in Bonaccorsi, Andrea and Cinzia Daraio (eds.) *Universities and strategic knowledge creation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- Liefner, Ingo. «Funding, resource allocation and performance in higher education systems» in *Higher Education*, vol.46, 2003, pp.469-89.
- Mincer, Jacob. *Studies in Human Capital*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- Neave, Guy and Frans Van Vught (eds.) *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press, 1994.
- OECD. *Education at a Glance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2012.
- Orr, Dominic, Micael Jaeger and Astrid Schwarzenberger. «Performance-Based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education» in *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 29, n.1, 2007, pp. 3-23.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Psacharopoulos, George and Harry Patrinos. *Returns to Investment in Education: A Further Update*. World Bank Policy Research Working Paper 2881. September 2002.
- Rosa, Maria J., Diana Amado Tavares, and Alberto Amaral. *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study. Portugal*. OECD, 2006.
- Salmi, Jamil and Arthur M. Hauptman. «Innovations in Tertiary Education Funding: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms». Education Working Paper Series, 4. Washington: World Bank, 2006.

- Taylor, James S., José Brites Ferreira, Machado, María de Lourdes Machado, and Rui Santiago (eds). *The Non-University Higher Education in Europe*. Dordrecht: Springer, 2008.
- Teichler, Ulrich. *Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of Three Decades*. London: Jessica Kingsley Publishers, 1988.
- Teixeira, Pedro, David Dill, Alberto Amaral, and Ben Jongbloed (eds.) *Markets in Higher Education*. Amsterdam: Kluwer, 2004.
- Van Vught, Frans (ed.) *Governmental Strategies and Innovations in Higher Education*. London: Jessica Kingsley, 1989.
- Weisbrod, Burton A., Jeffrey P. Ballou, and Evelyn E. Asch. *Mission and Money: Understanding the University*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Winston, Gordon C. «Subsidies, hierarchy and peers: The awkward economics of higher education» in *Journal of Economic Perspectives*, vol.13, n.1, 1999, pp.13-36.

Recibido el 1 de agosto
Aceptado el 21 de noviembre

ACCESO (¿INGRESO?) A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES ARGENTINAS: PERMISIVIDAD Y CONSECUENCIAS

Access (admission?) to public universities in Argentina: permissiveness and consequences

MARCELO RABOSSI*

Resumen. Ingreso, retención y egreso universitario forman parte de un continuo con características propias y que impactan sobre el posible éxito o fracaso del alumno. Íntimamente ligado a aquellos conceptos, surge la noción de acceso, constructo que toma en cuenta la condición socioeconómica del alumno, su capacidad intelectual y los múltiples desafíos que enfrentará a lo largo de su experiencia universitaria. Sin tomar en cuenta dichas particularidades, difícilmente un sistema universitario será exitoso y, menos aún, si el sistema de ingreso es poco selectivo. El objetivo de este trabajo es evaluar las actuales políticas de ingreso, permanencia y egreso en las universidades nacionales argentinas. Si bien el país presenta la mayor tasa bruta de enrolamiento de la región, dicho porcentaje esconde grandes falencias. Al evaluar los resultados, nos encontramos ante un sistema ineficiente e ineficaz en la producción de capital humano a nivel universitario.

Palabras clave: acceso, ingreso, graduación, universidad, Argentina

Abstract. Admission, retention and graduation are part of a continuum with its own characteristics that will have an impact in the student's success or failure. Closely related to these concepts, comes the idea of access, that takes into account the socioeconomic condition of the student, its intellectual capacity and all the challenges that he or she will face during his or her university experience. Without taking into account those particularities, a university system will hardly succeed, and even harder when its admission policy is far from selective. The objective of this work is to evaluate the current admission, retention and graduation policies in public universities in Argentina. Although the system presents the highest gross enrollment rates among neighbor countries, these figures hide important failures. After evaluation, we found a system both inefficient and ineffective in the production of human capital at the university level.

Keywords: access, admission, graduation, university, Argentina

* PhD en Educación en State University of New York, Albany. Entre 2000 y 2004 ocupó el cargo de Director del Área de Educación de la Universidad Torcuato di Tella (UTDT). Ha publicado diversos artículos sobre Educación Superior en revistas nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como profesor a tiempo completo en el Área de Educación de la UTDT especializándose en mercado laboral académico, financiamiento y sector privado.

Acceso, ingreso y egreso universitario representan tres instancias diferenciadas, débilmente asociadas, que toman lugar en dispares momentos del tiempo. Mientras que las condiciones de ingreso mayormente se determinan a partir de una decisión política, lo restricto o irrestricto de un ingreso se establece administrativamente y es por lo tanto independiente de la voluntad del potencial ingresante. Un egreso exitoso pone en juego la interacción de un sinnúmero de variables donde el esfuerzo y las competencias del alumno juegan un papel preponderante.

Por otro lado, el acceso conlleva una serie de factores relacionados con el perfil socioeconómico del candidato a estudios universitarios. Como constructo, el acceso a la vida postsecundaria puede ser definido como el conjunto de condiciones previas (y también posteriores) al ingreso y que determinarán en gran parte el éxito durante la carrera académica (Ruppert).

Si bien la igualdad que propone un ingreso irrestricto al evitar la selección de alumnos de acuerdo con sus características y potencialidades académicas puede ser defendido bajo la lógica de un derecho ganado por el ciudadano, equidad, por otro lado implica la puesta en práctica de políticas activas que identifiquen y luego remedien las diferencias pre-existentes entre los distintos individuos (Rawls). Mientras la equidad nos lleva a definir diversas soluciones para distintos problemas, la igualdad en el ingreso es simplemente aquel mecanismo pasivo que abre las puertas a la Educación Superior (ES) sin tomar en cuenta las condiciones previas del alumno como, por ejemplo, su capital social y humano y su actitud para enfrentar el reto que implica la vida universitaria.

El objetivo de este trabajo es evaluar las políticas de ingreso, tránsito y egreso en las universidades nacionales de Argentina. Basadas en el principio de igualdad, los mecanismos de ingreso se definen a través de lo que se denomina «selección implícita» o ingreso irrestricto (García Guadilla) o selección endógena o dentro del sistema. Bajo esta modalidad, el concepto de acceso toma mayor relevancia si el objetivo es aumentar los índices de Eficiencia Interna (EI) en cada una de las universidades nacionales, entendidos como la relación de egresados por cantidad de ingresantes. En comparación con otros países de la región, Argentina evidencia una cierta debilidad en este aspecto.

A una somera descripción del actual sistema de ES le seguirá la introducción del marco conceptual donde se expondrán cuestiones de acceso y su relación con el concepto de EI y equidad. Se describirán, al mismo tiempo, distintas modalidades de ingreso y selección de alumnos en países seleccionados. Posteriormente, se llevará a cabo un análisis cuantitativo sobre el real desempeño de las universidades públicas argentinas tomando como base las últimas estadísticas oficiales presentadas por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU 2013). Las cifras obtenidas dejarán en evidencia la baja eficiencia interna (graduados en relación a ingresantes), la magra eficacia externa (graduados en relación a la población) y la dispersión de resultados existente entre universidades públicas. Desde este punto de vista, el objetivo de este estudio es demostrar que un sistema de ingreso

irrestringido o de selección endógena presenta, como contracara, bajos índices de EI. Los indicadores seleccionados para el análisis cumplen dicha función. Por otro lado, al no realizar una evaluación de corte cualitativo sobre las características de aquellos alumnos que fracasan, el trabajo no tiene como cometido recomendar algún tipo específico de política de ingreso sino dejar en evidencia la necesidad de pensar a la ES como un continuo que comienza mucho más allá del ingreso universitario. De aquí la importancia del concepto de acceso y su asociación con el índice EI. El artículo concluye con reflexiones sobre los resultados analizados.

EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

La población universitaria argentina comprende un total de 1.8 millones de alumnos en carreras de pregrado y grado.¹ El 80% de esta demanda se concentra en instituciones públicas. Respecto del sector de posgrado, su contribución es baja. Solo 124.655 alumnos cursaban en 2011 alguna de las tres especialidades y el 75% de los mismos en universidades públicas. Esto conduce a Argentina a poseer una Tasa Bruta Universitaria (TBU) significativa y una de la más alta de la región. Por otro lado, cuando observamos la Tasa Neta Universitaria (TNU) se observa una fuerte caída.² De hecho, la sustancial diferencia entre ambos indicadores estaría revelando un cierto grado de ineficiencia interna, el cual será analizado más adelante.

Con el indiscutible liderazgo de la Universidad de Buenos Aires (UBA), fundada en 1821 y primera institución pública del país creada como tal,³ el sistema de ES cuenta con 47 universidades nacionales y 7 institutos universitarios estatales (SPU 2013). En todos los casos, las instituciones son financiadas por el gobierno federal. El sistema público se completa con tres universidades provinciales, dos de ellas de reciente apertura. La excepción a este tipo de financiamiento a nivel nacional está dado por estas últimas tres instituciones financiadas por sus respectivas provincias (una en Entre Ríos y dos en la provincia de Buenos Aires).

El sistema universitario se completa con el sector privado. Históricamente cuestionado, Argentina se presenta como uno de los últimos países de América Latina en aceptar el ingreso de instituciones privadas. Así, no sería erróneo

1 Pregrado refiere a carreras de dos años y medio académico y que forman a futuros técnicos, analistas, programadores, etc. Son títulos independientes de las carreras de grado, las que engloban a las licenciaturas, ingenierías, medicina, entre tantas otras. Los posgrados, por otra parte, reconocen tres tipos de títulos académicos: especialización, maestría y doctorado. En todos los casos, son carreras que otorgan diplomas oficiales a nivel universitario (SPU 2013).

2 La TBU surge del cociente entre la totalidad de estudiantes universitarios y la población total del país entre 18 y 24 años. Por otro lado, la TNU divide la cantidad de estudiantes universitarios entre 18 y 24 años por la población total del país que comprende ese rango de edad.

3 Excluyo a la actual Universidad Nacional de Córdoba, institución fundada por los jesuitas en el año 1613 y que, luego de la independencia de España en 1816, quedó en 1820 bajo la órbita de la provincia de Córdoba.

plantear que toda oferta académica alternativa al sistema nacional ha sido tolerada más que bienvenida (Rabossi 2011). Si bien el sistema privado creció con vigor durante su primera década, la de 1960, su expansión se vio limitada por políticas públicas que no fomentaron su crecimiento. De hecho, el sistema de libre ingreso y gratuidad absoluta en las carreras de grado del sistema público se ha presentado como una limitante que evitó el fortalecimiento de la demanda por educación privada. Actualmente solo el 20% de los estudiantes optan por alternativas de este tipo, porcentaje que no difiere mayormente al alcanzado a principios de los setenta (Rabossi 2012). En el resto de la región, la tendencia ha sido la opuesta, claro está, con la excepción de la República Oriental del Uruguay, país que, al igual que la Argentina, ha optado por absorber, a través de la oferta pública, la fuerte expansión de educación universitaria que surge con vigor a partir de 1980, en este caso a través de su única institución pública, la Universidad de la República. En definitiva, si bien el sistema universitario argentino cuenta con 52 universidades y 14 institutos universitarios privados, cifra que supera a las de carácter público (66 vs. 54), en cuestiones de demanda, o porcentaje de estudiantes, el impacto ha sido sensiblemente menor.

En términos financieros, el sector privado depende casi exclusivamente del cobro de aranceles. Estos explican más del 80% de los ingresos totales de las universidades privadas. Si bien a partir de mediados de los noventa existen fondos públicos para investigación, donde las instituciones nacionales y privadas compiten por una porción de los mismos, el mayor sesgo hacia la formación de profesionales para el mercado laboral en detrimento de la investigación hace que las universidades no públicas obtengan menos del 2% de los fondos federales disponibles para el sector universitario (ANPCYT). En términos comparativos a la cantidad de alumnos entre ambos sectores (80 vs. 20%), esto implica que una institución nacional tiene una posibilidad diez veces mayor de obtener fondos de investigación que una privada.

El sistema postsecundario de educación formal se completa con el nivel terciario no universitario. Financiado y gestionado a nivel provincial, cuenta con 767.698 alumnos (DINIECE, 2012). De esta manera, la totalidad del sistema terciario formal alberga a 2.7 millones de estudiantes. Así, al sumarle el enrolamiento del sistema no universitario, la Tasa Bruta Total por ES alcanza un valor realmente significativo y cercano al 76% (SPU 2013).

EFICIENCIA INTERNA, ACCESO, INGRESO Y EQUIDAD: UNA MIRADA TEÓRICA

Un sistema igualitario, cualquiera que éste sea, se basa en la filosofía que afirma que casos similares deben recibir un mismo o igual tratamiento. «A society in which every member holds an equal quantity of property needs no justification; only a society in which property is unequal needs it» (Berlin, 82). De

igual manera, «equality requires equal life prospects in all sectors of society for those similarly endowed and motivated» (Rawls, 301). Así, cuando un sistema de ingreso se enfrenta a marcadas diferencias en el nivel socioeconómico de sus aspirantes, es deseable que un mecanismo diferencial de selección se ponga en juego. En otras palabras, diferenciamos acceso del concepto de ingreso. Mientras el segundo basa su lógica en el principio de igualdad (ingreso restringido o irrestringido para todo postulante independientemente de su capital social e intelectual), el acceso pone énfasis en las condiciones previas y posteriores al ingreso del alumno (Tinto). Por ejemplo, y entre otros factores, el acceso toma en cuenta el rendimiento del estudiante en el nivel previo de educación, en este caso el secundario, las particularidades curriculares de la carrera, el capital social e intelectual del candidato, su capacidad para hacer frente al costo financiero de un estudio universitario y varias cuestiones demográficas. Éstas y otras particularidades del candidato son, en general, condiciones insoslayables cuando se piensa en términos de acceso y por ende de equidad. Asimismo, el seguimiento del alumno a lo largo de su trayecto con el objetivo de disminuir su tasa de fracaso hace a la construcción de un verdadero modelo de acceso universitario. De esta manera, y en contraposición a un simple modelo de ingreso, al pensar en términos de acceso buscamos reducir la tasa de deserción que principalmente aqueja a los grandes sistemas universitarios en países con menor tasa de desarrollo.

En definitiva, al pensar la vida universitaria como un continuo que comienza durante el pasaje por el nivel secundario del candidato y que recién finaliza en su graduación, se espera una mejora en la EI de las universidades. Así, el concepto de acceso toma relevancia al vincularse íntimamente con la EI ya que, como plantea Donald Stewart, el mayor problema que los sistemas universitarios enfrentan no es el de reclutamiento de alumnos sino su capacidad para retenerlos y graduarlos exitosamente.

Asimismo, el concepto de acceso puede pensarse desde la perspectiva de justicia social (Uribe Correa). Oportunidades justas requieren de una mayor compensación para los menos privilegiados. John Rawls asume que la sociedad en su conjunto se beneficiará de un sistema que tome un especial cuidado en su objetivo de satisfacer las necesidades o requerimientos específicos de los sectores más castigados en su capital cultural. De esta manera, se admite que una desigual distribución de los recursos educativos que beneficie a quienes menos poseen tendrá un mayor éxito en términos sociales. En otras palabras, se requiere de políticas activas que tomen en cuenta las condiciones previas y posteriores al ingreso del alumno. En definitiva, se impone el concepto de acceso por sobre el de ingreso. Este último, sea libre o restringido, no resuelve el problema de equidad, o justicia social, y menos aún en una sociedad en donde gran parte de la distribución de un bien cultural, como la educación, se encuentra sesgada y en manos de los más privilegiados.

El caso argentino representaría un ejemplo donde el libre ingreso es fuertemente aprovechado por los aventajados miembros de la sociedad en términos de

capital cultural. Un simple ejemplo confirma la afirmación. Con la idea de concebir la educación universitaria como un derecho humano, durante el gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) se vuelve al mecanismo de ingreso irrestricto en todas las universidades del sistema nacional que había sido discontinuado por el gobierno militar (1976-1983). Paradójicamente o no, los efectos inmediatos de la puesta en práctica se evidenciaron en una aún mayor sobrerrepresentación de alumnos de los estratos socioeconómicos más favorecidos (Corbacho). Así, mientras el porcentaje de estudiantes provenientes del primer decil en términos de distribución del ingreso permaneció durante el período 1974-1997 en los mismos niveles, alrededor del 5% (aquellos pertenecientes al 10% de la población más rica o quinto decil) aumentó su participación en un 75%. El círculo de la pobreza y desigualdad se mantiene cerrado.

Para lidiar con este problema, al principio de igualdad se le contrapone aquel que visualiza aquellas acciones que pone en práctica un Estado ante una sociedad en la cual parte de la distribución de activos resulta fuertemente desigual. En su ensayo *A Theory of Justice*, Rawls sugiere satisfacer dos principios. El primero declara que la libertad podrá ser solo restringida por el bien de la propia libertad. El segundo antepone el principio de justicia por sobre el de eficiencia (Kukathas y Pettit). Estos dos principios deberán ser satisfechos en ese orden. En este sentido, Rawls enfatiza que todos los bienes primarios, como por ejemplo libertad y oportunidades, ingreso y bienestar, deberán ser distribuidos de manera igualitaria a menos que algún tipo de distribución desigual fuera para el provecho de los miembros menos favorecidos de la sociedad. En definitiva, más beneficios para aquellos que menos tienen. Así, nos remitimos a la noción de acceso universitario como concepto que toma en cuenta las desigualdades iniciales de los aspirantes, pero también las particularidades posteriores al ingreso, como por ejemplo el rendimiento y adaptación del alumno a su nueva vida. Tomemos en cuenta que, ya dentro del sistema, las dinámicas que describen el paso del alumno a lo largo de la carrera académica se despliegan de manera desigual. En este sentido, no es casual que Philip Altbach haya definido a la UBA como una institución en la cual opera el principio darwiniano de supervivencia del más apto. El más apto, en este caso, es el alumno proveniente de los estratos socioeconómicos menos vulnerables.

MECANISMOS DE INGRESO: EJEMPLOS

Los sistemas de ingreso universitario se presentan como un cosmos de innumerables aristas. Como define Carmen García Guadilla, pueden dividirse en dos grandes categorías: la que se conoce como «selección implícita», que implica la modalidad de ingreso irrestricto, y la de «selección explícita», donde la elección de los candidatos se efectúa a través de exámenes de admisión. Asimismo, cada una de estas dos modalidades presenta variantes. Según la autora, la opción «implícita» presenta las siguientes:

- Ingreso directo sin curso de apoyo y nivelación.
- Ciclos introductorios que forman parte o no de la carrera.
- Cursos de apoyo y nivelación con aprobación presencial (sin exámenes) generalmente de orientación y reflexión.
- Cursos y exámenes no eliminatorios pero vinculantes con el plan de estudios

Los mecanismos explícitos también presentan variantes. Por ejemplo:

- Ingreso mediante pruebas de exámenes no eliminatorios y sin cupo.
- Ingreso mediante pruebas de exámenes no eliminatorios, con cupo.
- Pruebas eliminatorias y cupo: con o sin curso preparatorio a cargo de la universidad y con examen final

Otras modalidades incluyen al sector secundario de educación como mecanismo de selección como, por ejemplo, un examen de finalización de ciclo.

Para el caso argentino, los mecanismos de selección de alumnos presentan variantes, pero ciertas modalidades se repiten entre las distintas universidades. Por ejemplo, no existe un examen a nivel nacional de finalización secundaria. De esta manera, y dada la gran heterogeneidad existente entre los perfiles de alumnos y las calidades de las escuelas, para un porcentaje significativo de estudiantes la vida universitaria presentará escollos difíciles de sortear. Un dato a tener en cuenta sobre la dispersión cognitiva entre alumnos son los resultados de las pruebas PISA.⁴ De hecho, Argentina se presenta como uno de los países donde el rango —o diferencia de rendimiento entre los alumnos más destacados y aquellos que obtienen las peores calificaciones— es uno de los más significativos (OECD). Así, ante la inexistencia de una evaluación final de ciclo secundario, más una universidad que admite a sus alumnos sobre la base del diploma de finalización de dicho nivel educativo, no es de extrañar la baja EI observada.

Al comparar la modalidad de ingreso a las universidades nacionales argentinas con la de otros países de la región, por ejemplo Brasil y Chile, Argentina presenta un modelo de admisión de estudiantes mucho menos selectivo. Dicha diferenciación entre los sistemas de selección de alumnos sirve, en parte, para explicar la divergencia que se observa en las tasas de graduación (EI) entre los tres países, comparación que se realizará más adelante.

En cuanto al sistema universitario chileno, cuenta con un total de 1:122.967 alumnos, de los cuales casi el 57% se encuentra matriculado en el sector terciario no universitario, formado por los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica (CNED). Una particularidad que lo diferencia del resto de la región es que la oferta no universitaria es exclusivamente privada. Esta fuerte presencia no pública

4 Las pruebas PISA evalúan a alumnos de 15 años en 3 áreas del conocimiento: matemática, ciencia y lectura. Administrada cada 3 años, en su edición 2012 participaron 61 países. En las pruebas de matemática, Argentina se ubicó en el lugar 55, en ciencia en la posición 54 y en lectura 57 (OECD).

puede también observarse en el sector universitario, tanto por el lado de la demanda o número de alumnos, como por el lado de la oferta o cantidad de instituciones de administración privada. Actualmente más del 50% de los alumnos participa en dicho sector. Sin embargo, considerando como sector privado el grupo de 9 universidades de administración privada que recibe subsidios directos del Estado, casi el 70% del enrolamiento universitario se encuentra fuera de la esfera pública.⁵ En cuanto a la cantidad de universidades, 59 instituciones se encuentran reconocidas y habilitadas para ofrecer educación (MINEDU). De estas, solo 19 son públicas. En definitiva, y a diferencia de lo que ocurre en Argentina, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, existe en Chile un claro predominio privado.

Asimismo, el sistema de selección de aspirantes a estudios universitarios se diferencia ampliamente con el que propone Argentina. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en este último país, Chile se rige por un modelo de selección fuertemente selectivo. Completado el nivel secundario de educación, el ingreso al sector universitario en Chile se realiza a través de una prueba nacional: Prueba de Selección Universitaria (PSU). Implementada desde 2003, la PSU reemplaza a la Prueba de Actitud Académica (PAA) que estuvo vigente entre 1966 y 2002 (Bernasconi y Rojas). La distinción entre ambas pruebas, y de allí la lógica que justifica el reemplazo de la PAA, es que esta última medía las habilidades del candidato mientras la PSU busca evaluar sus conocimientos. De esta manera, la PSU se basa en cuatro pruebas en las que los aspirantes, durante dos días, son evaluados en lengua y matemática de forma obligatoria y dos áreas optativas dependiendo de la carrera elegida (Santelices, Ugarte, Flotts, Radovic y Kyllonen). Al momento de definir el ingreso, las universidades ponderan el resultado de la PSU con las notas obtenidas en el nivel secundario. Sin embargo, la PSU es la variable que las instituciones de educación universitaria ponderan con mayor peso relativo. Una particularidad que relaciona el rendimiento del alumno en la PSU y el financiamiento universitario es que, aquellas universidades que logran atraer a los mejores 27.500 alumnos de esta prueba, reciben por parte del Estado lo que se conoce como Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Tanto las privadas como públicas compiten en un verdadero mercado por estos alumnos, ya que no solo representan la elite en cuanto rendimiento cognitivo sino que permiten obtener fondos extra provenientes del Estado. Los mismos explican el 3% de los aportes estatales al sistema. Cabe aclarar que no todas las universidades solicitan la PSU o el puntaje solicitado es muy bajo. Asimismo, y desde 2012, las universidades más selectivas toman en cuenta el ranking o promedio de notas de la enseñanza media. El objetivo es que, en la decisión de ingreso, la PSU tenga ahora un peso relativo menor (Ramírez).

5 Estas universidades privadas son parte de lo que se conoce como Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Este grupo de universidades históricas se encuentra formado por 25 instituciones (16 públicas y 9 privadas) que reciben subsidios directos por parte del Estado. En este sentido, se diferencian del resto de las privadas dado que estas últimas no son subsidiadas públicamente (Rabossi 2012).

En cuanto al modelo de ES brasileño, el mismo presenta un significativo número de particularidades. A diferencia de las universidades chilenas y al igual que las públicas argentinas, el sector estatal no cobra aranceles. De hecho, la gratuidad para abordar estudios universitarios es absoluta y el cobro está prohibido por ley. Con universidades públicas coordinadas y financiadas a nivel federal, estadual y municipal, al igual que el mercado chileno, la demanda por ES privada domina por sobre la pública. Con un extenso sector de instituciones no universitarias, un 78% de los más de 5 millones de estudiantes postsecundarios forma parte del sector no público. En cuanto a la oferta, en 2010 el mercado contaba con más de 2.000 instituciones de las cuales más del 90% pertenecía al sector privado. Cabe aclarar que de este total solo 186 tienen carácter de universidades (Schwartzman).

Una característica de buena parte de las universidades públicas brasileñas, y que las diferencia de las nacionales argentinas, es que llevan a cabo una selección de alumnos altamente selectiva basándose en el concepto de *numerus clausus* o número cerrado. Significa que los cupos son limitados. Asimismo, y al igual que el sistema chileno, la selección de los alumnos se lleva a cabo a través de exámenes de ingreso competitivos. De esta manera, no es de extrañar ver a un sector privado muy activo en cuanto a su capacidad de absorber aquellos alumnos imposibilitados de ingresar al sistema público. Lo mismo ocurre en Chile.

Respecto de las condiciones de ingreso, el examen «Vestibular» es el principal medio de selección de candidatos a las universidades brasileñas y determinado por cada institución. Es un examen que define buena parte del acceso a estudios universitarios teniendo como objeto la selección de estudiantes. Se logra así distribuir a los aspirantes acorde a las vacantes ofrecidas. Es una prueba que juzga los conocimientos adquiridos tanto en la escuela primaria como en el nivel secundario de educación. Dividida en dos partes, la primera evalúa a los aspirantes a través de un sistema de *multiple choice* en idioma inglés y portugués, historia, biología, física y matemática. La segunda parte, en forma escrita, evalúa los conocimientos del candidato según la carrera escogida (Guadagni). Los Vestibulares con mayor prestigio son aquellos administrados por las universidades consideradas de elite. Por ejemplo, el de la Universidad de San Pablo, el de la Federal de Rio de Janeiro o el de la Universidad del Estado de Campinas. Asimismo, y como mecanismo de doble selección de alumnos, en 1998 el gobierno federal de Brasil estableció el Examen Nacional de Evaluación Media (ENEM). Si bien esta prueba de finalización de estudios secundarios que evalúa escuela por escuela no es obligatoria, resulta indispensable para aquellos alumnos que aspiran a ingresar a la universidad (Ribeiro Tavares). De hecho, la mayoría de las universidades lo requieren como parte de la selección de alumnos.

Comparando los tres sistemas públicos queda en evidencia que tanto Chile como Brasil encuentran mecanismos selectivos que, como un filtro, evitarían el ingreso de alumnos con problemas de aprendizaje. En el caso de Brasil, este mecanismo de selección se torna doble ya que al ENEM, comparable a la PSU chilena

por ser una prueba administrada a nivel nacional y que funciona como un proceso de información que utilizan las universidades, las instituciones universitarias le suman el Vestibular, prueba de selección diseñada por cada universidad. Estos métodos de ingreso imponen una selección previa del aspirante y por fuera del propio sistema universitario. Así, ambos países presentan mecanismos de selección exógena, al menos en cuanto al ingreso de sus universidades de elite, tanto pública como privada. En otras palabras, quién será aceptado y quién no, se determina de manera previa al ingreso. En contraposición, en el modelo argentino la selección se realiza dentro del sistema y una vez que el alumno forma parte del mismo. Sería un mecanismo de selección endógena, ya que permite a todo aspirante ser parte del mercado universitario sin casi ningún tipo de restricción. Sin embargo, una mayor facilidad en el ingreso tendría como consecuencia una mayor probabilidad de ser expulsado más tempranamente. Consecuentemente, no sería extraño esperar mayores tasas de ineficiencia interna dentro de un sistema de selección endógena que en aquel donde se escoge al aspirante de manera previa al ingreso. Otra consecuencia de los sistemas públicos sin selección de ingreso es la sobreexpansión del propio sector en comparación a su contraparte privada. Como hemos visto, esta particularidad se cumple en los tres casos observados: significativo crecimiento privado para el caso chileno y brasileño (participación privada mayor al 70%) y un estancamiento en las tasas de crecimiento privado junto a bajos niveles de participación de mercado (20% del stock total de alumnos en el sector privado).

DINÁMICA DEL SISTEMA DE INGRESO Y EFICIENCIA INTERNA EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES ARGENTINAS

Durante 2011, año de la última estadística oficial disponible, ingresaron 307.894 nuevos alumnos al sistema de instituciones públicas argentinas (SPU). De esta manera, contando los reinscritos, se llega a un total de 1.441.845 estudiantes. Esto comprende a la totalidad de las 43 universidades nacionales, los siete institutos universitarios nacionales y la única universidad provincial existente al momento del censo. En cuanto a la cantidad de egresados durante dicho año, 73.442 alumnos completaron sus carreras de grado. Todas las cifras refieren a este nivel de educación; los posgrados se encuentran excluidos en este análisis.

Al no tener cifras que permitan relacionar de manera directa los niveles de (EI), se determina como variable *proxi* la cantidad de ingresantes en un determinado año (t_t), valor que es dividido por la cantidad de egresados cinco años después (t_{t+5}), promedio teórico que toma completar una carrera universitaria de grado. Se llega así a un porcentaje que expresa de manera aproximada la probabilidad de que un ingresante complete sus estudios (EI). Concretamente en este caso, la totalidad de ingresantes en universidades públicas en 2006 es comparado con los egresados en 2011. Se define el cociente $(EI) = (I_{t_t}) / (E_{t_t+5})$,

donde I es la cantidad de ingresantes y E los egresados. Si bien es sabido que el alumno promedio dilata sus estudios culminándolos por encima del tiempo teórico definido, lo que estaría subestimando el porcentaje de graduados en relación a los ingresantes, es lógico suponer que el año 2011 incluye graduados que han ingresado en años anteriores a 2006. De esta manera, no es erróneo estimar que las diferencias se cancelan siendo la variable *proxi* utilizada un indicador relativamente consistente.

Durante 2006 ingresó en el sistema nacional de universidades públicas un total de 257.228 nuevos estudiantes de carreras de grado. Cinco años más tarde se graduaron 70.390. Así, E/I se ubica en 0,27. Esto indica que, al ingresar al sistema de universidades públicas, un alumno tiene una probabilidad del 73% de abandonar sus estudios antes de completarlos.⁶ Si bien las tasas de graduación se presentan notablemente bajas en el sector público, la dispersión entre universidades resulta considerable. La Tabla 1 resume lo descrito.

Por ejemplo, tomando las 38 universidades públicas existentes al 2000, en 2011 (E/I) solo superaba .40 en cuatro universidades, mientras que en otras cuatro el índice no alcanzó siquiera un valor de .10 siendo la mediana del conjunto de instituciones .225. Ahora, redefiniendo (E/I) como el promedio de graduación que presentaron las universidades en los últimos siete años (de 2005 a 2011) para reducir la probabilidad de variaciones anuales atípicas y llegar a un índice más confiable en contraposición a la anterior medición, ninguna universidad llega a un (E/I) de .40, y la mediana se reduce en casi cuatro puntos porcentuales (18.7). Solo seis universidades superan un (E/I) de .30 y 14 no llegan a .15. En definitiva, en este último caso, el 37% de las universidades nacionales gradúan a menos de 15 de cada 100 ingresantes.

Si bien las universidades nacionales son y han sido conscientes de la baja eficiencia interna (E/I) que presentan, y como tal han tomado medidas para corregir dicha problemática, la situación se haya lejos de solucionarse. De hecho, no es posible descartar que una de las causas del fuerte desgranamiento de alumnos que presentan las instituciones nacionales se deba al bajo compromiso con el estudio que evidencia una parte sustantiva de los cursantes universitarios.

Según la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995, para mantener la regularidad y considerarse alumno del sistema universitario, el alumno

6 En términos comparativos, el sector privado muestra una mayor eficiencia interna. De los 86.107 inscriptos en 2006, egresaron 35.107 en 2011. En este caso (E/I) es igual a 0,42. En otras palabras, la probabilidad de abandono en el sector privado en comparación a su contraparte pública se reduce en 15 puntos. Si bien el sector privado no es objeto de este análisis, al menos de una manera exhaustiva, algunas causas que explican la mayor eficiencia interna de este sector se deben a, por ejemplo, una mayor intervención de los departamentos de alumnos para anticiparse al abandono, hecho este último que impactaría directamente sobre las finanzas de la institución al ser las privadas fuertemente dependientes de los ingresos arancelarios y, asimismo, planes de estudio mejor organizados y, sobre todo, el costo directo de estudio que impacta sobre las finanzas del alumno. En este último caso, el abandono representaría una especie de costo hundido o débilmente recuperable por parte del estudiante o su familia. Al ser absolutamente gratuitas las carreras de grado en el sector público, se librarían de este último efecto.

Tabla 1. EFICIENCIA INTERNA EN UNIVERSIDADES NACIONALES DE ARGENTINA

UNIVERSIDAD	A: INGRESO 2006 (ALUMNOS)	B: EGRESO 2011 (ALUMNOS)	EFICIENCIA INTERNA (B / A)	EFICIENCIA INTERNA (Ei) PROMEDIO PERÍODO 05-11
Córdoba	18.429	6.513	35,3%	39,1%
Cuyo	5.358	2.348	43,8%	35,6%
Gral San Martín	2.517	762	30,3%	35,4%
La Matanza	3.615	1.838	50,8%	33,1%
Rosario	13.849	6.052	43,7%	32,0%
Lomas de Zamora	6.387	2.711	42,4%	31,5%
Tecnológica	12.627	4.590	36,4%	29,6%
Quilmes	3.574	612	17,1%	28,7%
Lanús	1.992	532	26,7%	26,8%
Entre Ríos	2.733	762	27,9%	26,1%
Buenos Aires	54.412	18.124	33,3%	25,4%
Centro PBA	2.118	823	38,9%	24,6%
La Plata	20.533	5.870	28,6%	24,4%
Mar del Plata	3.993	1.332	33,4%	23,8%
Gral. Sarmiento	705	274	38,9%	22,5%
Luján	2.654	937	35,3%	22,2%
Nordeste	12.858	2.919	22,7%	21,9%
Río Cuarto	3.353	853	25,4%	20,5%
Sur	4.857	1.133	23,3%	19,2%
Formosa	4.251	393	9,2%	18,2%
Santiago del Estero	3.424	733	21,4%	17,9%
Litoral	10.144	1.833	18,1%	17,4%
San Luis	2.452	601	24,5%	16,8%
Villa María	1.069	182	17,0%	15,5%
Misiones	3.698	688	18,6%	14,4%
Tucumán	14.560	1.791	12,3%	14,2%
Chilecito	346	60	17,3%	13,9%
La Rioja	4.065	905	22,3%	13,9%
La Pampa	2.470	380	15,4%	13,8%
San Juan	4.628	545	11,8%	11,6%
Comahue	7.162	1.054	14,7%	11,1%
Tres de Febrero	2.416	251	10,4%	10,6%
Catamarca	3.686	377	10,2%	9,4%
Patagonia S.J. Bosco	3.516	422	12,0%	9,2%
Salta	4.165	733	17,6%	8,9%
Jujuy	3.460	252	7,3%	5,3%
Patagonia Austral	3.057	103	3,4%	4,9%
Noroeste PBA	2.095	102	4,9%	4,2%
Total	257.228	70.390	27,4%	22,3%

FUENTE: SPU (2013) y elaboración propia.

Tabla 2. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES SEGÚN MATERIAS APROBADAS EN 2011 EN UNIVERSIDADES NACIONALES SELECCIONADAS DE ARGENTINA

POSICIÓN ENTRE LAS 38 UNIVERSIDADES NACIONALES	INSTITUCIÓN	PORCENTAJE DE ALUMNOS SEGÚN CURSOS APROBADOS EN UN AÑO						
		0	1	2	3	4	5	6 ó más
1	Lomas de Zamora	13.6%	10.1%	17.1%	15.5%	15.3%	12.1%	11.5%
2	Tres de Febrero	14.0%	13.1%	15.7%	14.7%	13.5%	10.8%	18.2%
3	Río Cuarto	18.5%	12.2%	13.6%	12.1%	11.0%	9.2%	23.4%
19	San Luis	27.9%	15.6%	15.6%	12.0%	8.5%	6.4%	14.0%
20	Mar del Plata	27.2%	16.5%	14.4%	12.3%	9.9%	7.4%	12.3%
36	Misiones	46.5%	11.5%	9.2%	7.3%	6.4%	5.2%	13.9%
37	Salta	44.7%	16.7%	12.3%	8.7%	6.1%	4.1%	7.4%
38	Jujuy	57.4%	15.3%	9.6%	6.4%	4.5%	3.1%	3.7%
Promedio de las 38 universidades nacionales		29.6%	14.3%	13.6%	11.0%	9.2%	7.1%	15.0%

FUENTE: SPU (2013) y elaboración propia

debe al menos aprobar dos cursos o materias por año. Esto implica una sola asignatura por cuatrimestre. De hecho, el requerimiento es significativamente permisivo, dado que sin penalización alguna, un estudiante podría tomarse entre 15 o más años para completar sus estudios. Sin embargo, lo que se observa es aún más problemático y de aquí la posible cantidad de alumnos que no logra graduarse.

La Tabla 2 resume la distribución de los alumnos que continuaron sus estudios en 2012 según la cantidad de cursos aprobados durante 2011. Para obtener una perspectiva más representativa del espectro de universidades nacionales, escogí ocho instituciones. Tres de ellas son las de mejor (E1). En el extremo opuesto, las tres menos eficientes. Las tres restantes se ubican en la mediana de la distribución (posición 19 y 20).

Tomando el promedio nacional se observa que casi un 44% de los alumnos se encontraría por fuera de la Ley. En otras palabras, casi la mitad de los estudiantes aprobó menos de dos materias anuales y, de estos, casi 3 de cada 10 no aprobó un solo curso. Aun así, la universidad vuelve a reinscribirlos al siguiente año. En otras palabras, para una gran cantidad de estudiantes la universidad resultó una verdadera playa de estacionamiento, sin costo directo alguno, pero con un cierto beneficio social. Inclusive aquellos alumnos que no han cumplido los requisitos mínimos de permanencia gozan de algún tipo de estima social por el solo hecho de pertenecer o ser parte del mundo universitario (Altbach).

Observando nuevamente la Tabla 2 encontramos una gran dispersión entre universidades. El rango es verdaderamente amplio. Por ejemplo, si tomamos el porcentaje de alumnos que no aprobó ningún curso durante el año, observamos que la diferencia porcentual entre la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLM) y la Universidad Nacional de Jujuy (UNJ), la más y menos eficiente del sistema respectivamente, es de 43.8 puntos porcentuales, una diferencia altamente significativa. El caso de esta última institución es revelador ya que menos del 28% de los alumnos ha cursado y aprobado dos o más cursos, condición mínima para mantener la condición de alumno regular y no encontrarse por fuera de la Ley. Para el caso de la Universidad Nacional de Salta (UNS) y la Universidad Nacional de Misiones (UNM), la situación es igualmente problemática. En promedio, solo cuatro de cada 10 estudiantes podrían mantener la regularidad como alumnos universitarios. En el extremo opuesto se presentan la Universidad Nacional de Lomas (UNL), la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTF) y la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Las mismas evidencian estándares más cercanos a niveles internacionales. Así, casi un 70% de los alumnos cumple con el requisito de aprobación de dos o más cursos anuales para el caso de la UNRC, y cercanos al 80% como es la situación de la UNL.

Si relacionamos los indicadores de ambas las tablas 1 y 2, queda en evidencia la correlación positiva entre la (EI) de la universidad y su capacidad o decisión de hacer cumplir el reglamento. En este caso, el mínimo de cursos aprobados para continuar los estudios como alumno regular de la institución. El coeficiente de correlación entrega un índice de 0.35.⁷ Esto indica una asociación, si bien no muy fuerte, directa y positiva entre la mayor permisividad de la universidad en aceptar la reinscripción de alumnos que no han cumplido con los mínimos requisitos de permanencia según la Ley y una menor tasa de graduación. En definitiva, ser más permisivo no lleva a mejorar el índice (EI).

REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIÓN

La universidad nacional en Argentina se muestra como una entidad abierta a la comunidad permitiendo el ingreso a todo alumno que haya terminado su educación secundaria y otorgándole al postulante la absoluta facilidad de elegir la carrera de su elección. En definitiva, no existe el principio de *numerus clausus* en ninguna institución pública. Por otro lado, y si bien la LES es clara en no permitir la regularidad de aquellos alumnos que no han cumplido con la aprobación de al menos dos cursos anuales, la realidad indica que más del 40% del alumnado viola dicho principio. En síntesis, nos enfrentamos a una universidad abierta y

7 Para obtener el valor de asociación entre variables se utilizó el siguiente coeficiente de correlación:

$$\text{Correl}(X, Y) = \frac{\sum(x-\bar{x})(y-\bar{y})}{\sqrt{\sum(x-\bar{x})^2 \sum(y-\bar{y})^2}}$$

Tabla 3. TASA NETA DE ES ARGENTINA EN POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS

AÑO	2001	2009	2010
Tasa Bruta de ES	51,0%	69,5%	72,4%
Tasa Bruta Universitaria (TBU)	35,0%	49,7%	52,1%
Tasa Neta Universitaria (TNU)	17,0%	20,3%	21,1%
TBU - TNU	18,0%	29,4%	31,0%
Diferencia porcentual TNU y TBU	+106%	+145%	+147%

FUENTE: SPU (2013); y elaboración propia

permisiva. Al no existir ningún tipo de penalización, no es entonces extraño que, en promedio, el alumno complete su graduación utilizando un tiempo que en muchos casos excede en 70% el período académico teórico. Así, por ejemplo, para la formación de un licenciado en física que en teoría toma 5 años, el estudiante promedio completa dicha carrera en más de 9. Entretanto, un ingeniero civil que debería haberse graduado en poco menos de 6 años, en promedio se toma casi diez años en recibir su diploma (SPU 2007). Ejemplos de este tipo abundan y en todas las áreas del conocimiento.

Si bien Argentina muestra una tasa neta de enrolamiento universitario (TNU) elevada en relación a otros países de la región —y esto ha sido una característica histórica y por lo tanto una ventaja comparativa en cuanto a la capacidad que ofrece el país en formar capital humano a nivel postsecundario— se observa por otro lado una gran diferencia cuando la TNU se compara con la tasa bruta universitaria (TBU).⁸ El Cuadro 3 evidencia la evolución de la TBU y la TNU entre 2001 y 2010 así como la diferencia entre ambas tasas.

Queda en evidencia un aumento de 3.1 puntos porcentuales de la TNU entre 2001 y 2010, lo que significa que aproximadamente 1 de cada 5 jóvenes en edad de ingresar al sistema efectivamente elige dicha opción, la de enrolarse en la universidad. Esto es positivo; sin embargo, cuando observamos la TBU, es posible inferir una cierta ineficiencia en el sistema la que, en los últimos años, ha venido incrementándose. De los 18 puntos porcentuales existentes en 2001, en 2010 alcanzó los 31 puntos. Dicho esto en variación porcentual, mientras la TBU en relación a la TNU era un 106% mayor, en 2010 la diferencia es de casi 150%. Si bien la gran desigualdad entre ambas tasas podría ser consecuencia de una mayor incorporación de alumnos mayores a 24 años dentro del concepto de educación permanente, no es posible descartar que sea producto de un sistema permisivo que no sanciona a aquellos alumnos que no cumplen con los requisitos mínimos de regularidad.

Si bien el concepto de ineficiencia queda en evidencia cuando se observan las bajas tasas de graduación y el exceso de tiempo que el alumno promedio toma

⁸ La TBU refiere al cociente entre la totalidad de alumnos universitarios sobre la población total entre 20 y 24 años. La TNU toma solo los alumnos entre 20 y 24 años.

Tabla 4. CANTIDAD DE ALUMNOS Y GRADUADOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO DE ARGENTINA, CHILE Y BRASIL (2010)

	CANTIDAD DE ALUMNOS (A)	GRADUADOS POR AÑO (B)	ÍNDICE DE EFICIENCIA (B) / (A)	POBLACIÓN TOTAL (MILES)	ALUMNOS POR CADA 1.000 HABITANTES	GRADUADOS ANUALES POR CADA 1.000 HABITANTES
Argentina	1:718.000	99.431	.06	41.000	42	2.43
Chile	546.208	50.750	.09	16.432	33	3.09
Brasil	2:809.974	412.512	.15	192.400	15	2.14

FUENTE: López Segrera, Brock y Dias Sobrinho; SPU (2013) y elaboración propia.

para graduarse, el sistema nacional se presenta asimismo como un modelo ineficaz. Demos un ejemplo. Si un sistema universitario, denominado A, presentara una menor tasa de graduación (relación entre los que ingresan y los que se gradúan) que los sistemas B y C, pero la cantidad de graduados en comparación al número de habitantes es mayor a la que se da en estos dos últimos, decimos que es ineficiente pero eficaz, pues produce mayor cantidad de graduados per capita que B o C. Ahora, si la cantidad de graduados que produce A en relación a su población, y en comparación a lo que ocurre en B y C, es menor, no solo será ineficiente sino que también será ineficaz.

La Tabla 4 resume la relación entre eficiencia y eficacia de manera concisa y evidente para los casos de Argentina, Chile y Brasil.

Un indicador de eficiencia podría ser definido como la relación entre la cantidad de graduados por año y la cantidad de alumnos en ese mismo año (Índice de Eficiencia). Brasil presenta el indicador más eficiente graduando anualmente al 15% de su stock de estudiantes universitarios. Chile le sigue con el 9% y por último Argentina con solo el 6%. Este último país es el menos eficiente en este indicador. Sin embargo, Argentina posee la mayor cantidad de alumnos en el sistema universitario en relación a su población. Cada 1.000 habitantes sus universidades albergan 42 alumnos. Un 27% más que Chile, que tiene 33 alumnos, y un 180% más que Brasil, país que presenta 15 estudiantes por cada 1.000 habitantes. Sin embargo, la baja eficiencia en la producción de graduados que evidencia Argentina hace que por cada 1.000 personas anualmente solo se gradúen 2.43 profesionales. Mientras tanto en Chile, 3.09 logran completar anualmente sus estudios universitarios. Así, en relación a este último país, Argentina se muestra ineficiente e ineficaz en la producción de capital humano universitario. Si bien Brasil gradúa una menor cantidad de profesionales por año en relación a su población y respecto de Argentina (2.14 vs. 2.43), por lo que Argentina sería más eficaz, la diferencia no es altamente significativa si se tiene en cuenta el alto nivel de eficiencia que presenta este primer país y la bajas tasas de enrolamiento universitario.

Si bien es razonable inferir que el modelo de ingreso propuesto por Argentina es exitoso cuando se lo mide en su facultad para absorber alumnos, su baja eficiencia y eficacia lo evidencian débil cuando lo evaluamos bajo el principio de acceso. Recordemos que «acceso» fue definido como un constructo que incluye las condiciones socioeconómicas y cognitivas del alumno previas a su ingreso, su tránsito y permanencia y final graduación. Así, el concepto de igualdad de oportunidades en el ingreso, donde todo graduado secundario es bienvenido en cualquier universidad pública y en la carrera de su predilección, resulta débil como herramienta tendiente a favorecer una mayor graduación de alumnos en relación a su población. En este punto se entremezcla el concepto de ingreso y equidad. Si bien es cierto que el mayor escollo que enfrentan los jóvenes pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad no es el ingreso universitario sino su incapacidad para finalizar los estudios secundarios, ya en la universidad las tasas de abandono más altas se presentan en los ingresantes ubicados en el primer y segundo quintil según ingreso per capital familiar (García de Fanelli).

Por otro lado, recordemos que, a diferencia de los dos sistemas con los que ha sido comparado, el chileno y el brasileño, el argentino opta por un modelo de selección de aspirantes de tipo endógeno (selección de alumnos dentro del sistema), mientras los primeros ponen en práctica una elección de candidatos de tipo exógeno (selección de alumnos por fuera del sistema). Es entonces esperable una menor eficiencia interna (EI) para el caso argentino. Sin embargo, la baja eficacia observada (cantidad de graduados por población) debería llevar a replantear el modelo escogido. Así, e independientemente del sistema de selección de aspirantes por el que opta cada país, de tipo endógeno o exógeno, es necesario ampliar el concepto de ingreso por uno que tome en cuenta la noción de acceso. Soslayando este último principio, los sistemas se tornan frágiles, costosos, poco eficientes y por la tanto frustrantes. Si bien la educación universitaria para todos es una realidad indiscutible en Argentina, la graduación para la mayoría de los alumnos aun forma parte de una utopía de difícil materialización. En definitiva, el problema no es el ingreso sino el acceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, Philip. «Survival of the fittest: The University of Buenos Aires, a model for the future?» en *Change*, vol. 31, n.3, 1999, pp.46-48.
- ANPCYT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica). *Informe de Actividades Generales 2011*. Buenos Aires. Disponible en <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/post/561> [Accedido en diciembre de 2014].
- Berlin, Isaiah. *Concepts and categories*. New York: Viking Press, 1978.
- Bernasconi, Andrés y Fernando Rojas. *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2004.

- Consejo Nacional de Educación. *Estadísticas de pregrado*, 2014. Santiago de Chile. Disponible en http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionIndicesPostulantes/indices_pregrado.aspx [Accedido en diciembre de 2014].
- Corbacho, Ana. *The effects of family background in schooling enrollment and attainment: The case of Argentina in 1974-1997*. Buenos Aires: Instituto y Universidad Torcuato Di Tella, 1999.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. *Anuarios estadísticos 2012*. Buenos Aires. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos> [Accedido en diciembre de 2014]
- García de Fanelli, Ana. *Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media*. Foro de Debate n.5. Buenos Aires: Sistemas de Información de Tendencias Educativas en América Latina, 2007.
- García Guadilla, Carmen. *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- Guadagni, Alieto. *Otra escuela para el futuro*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Kukthas, Chandran y Philip Pettit. *Rawls: A theory of justice and critics*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- López Segrera, Francisco, Colin Brock y Jose Dias Sobrinho. *Higher education in Latin America and the Caribbean 2008*. Caracas: Unesco - IESALC, 2009.
- MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile). *Listado de universidades reconocidas*, 2014. Santiago de Chile. Disponible en http://www.mineduc.cl/usuarios/becasycréditos/doc/201401061803340.IES_Reconocidas2014.pdf [Accedido en diciembre de 2014]
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). *PISA 2012 Results*, 2013. París. Disponible en <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm#secretaria> [Accedido en diciembre de 2014]
- Rabossi, Marcelo. «The private sector in Argentina: A limited and selective expansion» en *Excellence in Higher Education*, vol.2, n.1, 2011, pp.42-50.
- . «Why the Argentina private university sector continues to lag Latin American counterparts» en *International Higher Education*, vol.66, winter 2012, pp.29-30.
- Ramírez, Natacha. «Aumento del ranking y nuevo cálculo del NEM» en *El Mercurio*, 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/10/10/623892/aumento-de-ranking-y-nuevas-carreras-conozca-todas-las-novdades-del-proceso-de-admision-2014.html> [Accedido en diciembre de 2014].
- Rawls, John. *A theory of justice*. Oxford: Oxford UP, 1971.
- Ribeiro Tavares, Heliton. (2011). «Gestión y evaluación para la mejora de la calidad educativa» en *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (ed.) *Educación secundaria: derecho, inclusión y desarrollo*. Buenos Aires: UNICEF, 2011. Disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/Educacion_Secundaria%281%29.pdf [Accedido en diciembre de 2014]
- Ruppert, Sandra. «Reconceptualizing access: a review of the findings from the NPEC/ACE policy panel on access and its data systems ramification» en Ruppert, Sandra S., Zelema Harris, Arthur Hauptman, Michael Nettles, Laura W. Perna, Catherine M. Millet, Laura Rendón, Vincent Tinto, Sylvia Hurtado y Karen Inkelas (eds.) *Reconceptualizing access in postsecondary education: Report of the policy panel on access*. Washington DC: National Center for Education Statistics, 1988.
- Santelices, Verónica, Juan José Ugarte, Paulina Florts, Darinka Radovic y Patrick Kyllonen. *Measurement of New Attributes for Chile's Admissions System to Higher Education*. Research Report RR-11-18). Princeton: Educational Testing Service, 2011.
- Schwartzman, Simon. «Higher education, the academic profession, and economic development in Brazil» en Altbach, Philip, Gregory Androushchak, Yarolsav Kuzminov, Maria Yudkevich y Liz Reisberg (eds.) *The global future of higher education and the academic profession: the BRICs and the United States*. London: Palgrave-Macmillan, 2013.
- SPU (Secretaría de Políticas Universitarias). *Anuario 2005 de estadísticas universitarias*, Buenos Aires, 2007. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu> [Accedido en diciembre de 2014].

- . *Anuario 2011 de estadísticas universitarias*. Buenos Aires, 2013. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu> [Accedido en diciembre de 2014].
- Stewart, Donald «Higher education» en Hornbeck, David y Lester M. Salamon (ed.) *An economic strategy for the '90s: Human capital and America's future* (193-219). Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Tinto, Vincent. «From access to participation» en Ruppert, Sandra S., Zelema Harris, Arthur Hauptman, Michael Nettles, Laura W. Perna, Catherine M. Millet, Laura Rendón, Vincent Tinto, Sylvia Hurtado y Karen Inkelas (eds.) *Reconceptualizing access in postsecondary education: Report of the policy panel on access*. Washington DC: National Center for Education Statistics, 1998.
- Uribe Correa, Lina. *Acceso a la educación superior colombiana: política pública y resultados (2002-2010)*. Institución Universitaria Tecnológica de Comfacaucá, 2013.

Recibido el 12 de setiembre
Aceptado el 29 de noviembre

CALIDAD Y ACREDITACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: REALIDADES Y RETOS PARA AMÉRICA LATINA

Quality and accreditation in Higher Education: Realities and Challenges for Latin America

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS*

Resumen. El presente texto aborda el tema de la calidad en la Educación Superior y su relación con los esquemas nacionales para la acreditación de instituciones y planes-programas educativos. Se presentan datos de las prácticas en otras regiones del mundo, especialmente los países sajones y algunos asiáticos para, posteriormente, elaborar una breve descripción de los mecanismos latinoamericanos para la acreditación de la calidad. Se proponen dos ideas como conclusiones: a) que a pesar de que la retórica está más presente que las buenas prácticas institucionales, los actores involucrados en la provisión de Educación Superior y en su regulación y acreditación han dado pasos importantes en la mejora cualitativa de la formación terciaria latinoamericana, y b) que los mecanismos revisados se centran más en esquemas que aseguren la eficiencia de acuerdo con estándares internacionales, lo que deja de lado la equidad como aspecto fundamental de la función educativa.

Palabras clave: calidad, acreditación, evaluación, Educación Superior, América Latina

Abstract. *The text deals with the issue of quality in Higher Education and its relation with the national schemes implemented for the accreditation of programs and institutions. The text provides data, exemplifies practices from Anglo-Saxon and Asian countries, and brings a brief description of Latin-American mechanisms for accreditation. The conclusion goes in two ways: a) despite the growth of rhetoric, the practices focus in finding determining exemplar practices at the institutional level, which has improved the quality of qualitative data in the continent, and b) the analyzed mechanisms focus on efficiency according to international standards, leaving aside key aspects in education like equity or equality.*

Keywords: *quality, accreditation, evaluation, Higher Education, Latin America*

* Profesor e investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara). Tiene estudios de Licenciatura en Psicología Educativa, Maestría en Educación y el Doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, EE.UU. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su investigación está centrada en la gestión en la Educación Superior y el balance público-privado.

Annte la inevitable polisemia que reviste la discusión y el análisis de los términos de uso común en las discusiones sobre la educación (Montaudon; Silas, 2011a), es necesario tomarse un respiro y tratar de elucidar si realmente entendemos lo mismo acerca de lo que significa cada vocablo y, a partir de ahí, tratar de lograr acuerdos. Este texto no busca proponer una definición operativa única ni señala que exista un sistema (nacional o institucional) mejor que otro; este artículo no tiene certezas que ofrecer sino que, por el contrario, tiene muchas dudas que compartir e inquietudes que sembrar ante el pasmoso crecimiento de afirmaciones acerca de lo que significa la calidad y su acreditación en la Educación Superior (ES). De esta manera, las palabras «calidad», «evaluación», «acreditación» y «certificación» deben de tomarse muy en serio y ser revisadas minuciosamente.

La primera de ellas, «calidad», es el centro de la discusión pues, tras introducirse en la jerga académica latinoamericana desde los años ochenta procedente de la retórica industrial-empresarial, se ha colocado como un referente claro básicamente en todas las construcciones discursivas de lo que debe ser la aspiración de la educación. Nadie puede estar en contra de la calidad, sería una locura que una persona (y más aún, que un académico) pugnara por algo que no tuviese alta calidad para la formación de sus alumnos, la conducción de su investigación o la gestión de su institución. De esta forma y tratando de tensar la cuerda de la argumentación, cabe preguntarse ¿por qué si todos queremos la calidad, no nos ponemos de acuerdo? La respuesta obvia está en que no todos entendemos la palabra de la misma manera y que existen muchas miradas, planos de análisis y ámbitos de referencia.

La referencial Declaración Mundial sobre la Educación Superior del Siglo XXI (UNESCO) estableció que la calidad de la ES debería comprender «todas las funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamientos y servicios a la comunidad y al mundo universitario» (137). La UNESCO parece entender que la calidad de la educación terciaria estará determinada por los insumos que se pongan en juego y por la manera en que éstos interactúen para responder a los procesos señalados, dando como resultado «una educación de calidad». De esta manera, propone una selección cuidadosa del personal académico y su perfeccionamiento constante, así como la movilidad de los estudiantes. De la misma forma, resalta el uso atinado de las tecnologías de la información y la comunicación como trascendentes en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos. Por otro lado, establece que será a través de procesos de evaluación que cuenten con la participación activa del personal de enseñanza e investigación, así como de estudiantes y dirigentes, que se puede incrementar la calidad de la ES. Igualmente sugiere que la búsqueda de la calidad se debe centrar en un proceso de «modernización» y de rendición de cuentas (UNESCO). Estas ideas, como se verá más adelante, han influido en la retórica oficial en nuestros países latinoamericanos.

Por otro lado, las aportaciones conceptuales sobre lo que significa calidad en la educación presentan interesantes variaciones. Para Carlos Muñoz Izquierdo, la educación es de calidad cuando: a) se propone satisfacer las necesidades reales de cada uno de los sectores sociales a los que va dirigido (relevancia); b) se distribuyen las oportunidades de participar en la formación de acuerdo con las aspiraciones de todos los sectores que integran la sociedad (equidad); c) se alcanzan los objetivos formalmente propuestos (eficacia), y d) se imparte en una forma adecuada para optimizar el uso de los recursos disponibles (eficiencia). En un tono similar, Magdalena Fresán establece que la calidad educativa depende de lograr la coherencia entre distintos factores como son: a) la del centro educativo y sus programas con las necesidades y las características del entorno; b) la de las actividades planteadas para cumplir sus fines y objetivos, y c) la que se logra entre los recursos invertidos, el esfuerzo desplegado, el tiempo empleado y el logro de los objetivos.

Mauricio Andión, en una especie de punto medio entre las posturas anteriores, opina que la calidad de la ES puede ser vista en tres planos: a) el sistémico; b) el programático (planes y programas de estudio), y c) el institucional. En este último se sugiere encontrar balance entre los siguientes aspectos:

- La preparación y el compromiso de sus profesores.
- La disposición y el compromiso de sus estudiantes.
- Las características de su modelo educativo.
- La vigencia, pertinencia y relevancia de su currículo académico.
- La naturaleza de sus servicios de apoyo académico.
- La idoneidad de su infraestructura.
- La eficacia de su gestión académica.

Sin tratar de simplificar el análisis, los marcos de interpretación sobre calidad en la formación superior parecen centrarse en dos posturas: a) las relativas a los fines de la educación (con la dificultad que encierra tratar de valorarlos) y las relativas a los medios para el desarrollo de las acciones educativas y, por tanto, a los mecanismos más adecuados para su evaluación. En esta segunda postura se agrupa la mayoría de las perspectivas, ya que se hace referencia a dimensiones tales como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados de corto y largo plazo, la relevancia de las tareas emprendidas para cumplir los objetivos propuestos y un elemento adicional que comienza a verse con más claridad con el paso del tiempo: corresponder a las expectativas del mercado laboral y de los grupos de interés relativos a la educación. Valga señalar como corolario que Jutta Bürgi y Miski Peralta, quienes realizaron un análisis de las publicaciones chilenas que abordaban el tema de la calidad entre 2000 y 2008, se encontraron que una parte importante de ellas abordaban el asunto desde una perspectiva economicista que resalta la importancia de la calidad y su acreditación como

mecanismos de mercado para el buen funcionamiento del sistema educacional o la buena educación como motor del desarrollo económico. Adicionalmente, otra parte sustancial de los textos revisados se orientó a cómo se hace gestión escolar o a la influencia de elementos escolares en la calidad (tamaño de grupos o relación docente-alumno).

La palabra «evaluación» constituye otro frente importante en la dilucidación del tema de la calidad en la ES. Para ganar claridad acerca de qué significa este concepto, se toma una antigua definición de Antonio Medina, quien expone que se trata de «una actividad compleja, intencional y fundamentada, que pretende valorar la calidad de un proceso o un resultado, con la finalidad de informar del mismo para propiciar futuras decisiones justificadas que contribuyan a su mejora» (52). Con relación a la evaluación educativa, el mismo autor afirma que se trata de «una actividad intencional, sistemática y argumentada, que pretende la estimación y valoración de los procesos y resultados educativos, poniendo de manifiesto su nivel de calidad en atención a unos parámetros de referencia y con la finalidad de incrementar aquella» (52). En todo caso, dejando de lado las ligeras diferencias en las definiciones, lo trascendente es que se trata del uso de parámetros de referencia para conocer el nivel de logro de una intervención educativa y ese conocimiento deberá usarse con la finalidad de incrementar la concordancia entre lo esperado y lo logrado, y con ello un aumento en la calidad. En otras palabras, la evaluación instrumentada es un insumo para la toma de decisiones, lo que significa que no es un fin en sí mismo sino un medio de gran utilidad para el proceso descrito.

Por último, las palabras «certificación» y «acreditación», a pesar de «sonar parecido» y estar relacionadas con la evaluación y la retórica de la calidad, es menester señalar que no son sinónimas. Estos dos vocablos, que se aplican en los Estados Unidos desde los últimos años del siglo XIX y que llegaron a la ES latinoamericana recientemente, no deben ser utilizados de manera intercambiable ya que tienen una diferencia fundamental: el foco. Mientras la certificación se centra en el cumplimiento de un producto o servicio respecto a las normas establecidas, la acreditación se refiere a la capacidad técnica de una instancia u organización para lograr que sus actividades correspondan de conformidad con lo esperado. En este sentido, y regresando al ámbito educativo, la certificación se enfoca en los egresados de las instituciones educativas y es realizada por organismos debidamente facultados para ello (regularmente se trata de asociaciones, colegios o barras de profesionales). La certificación profesional es entonces un medio para demostrar quiénes son los profesionistas que efectivamente han alcanzado el nivel de desempeño y conocimientos necesario. De alguna manera, la certificación se convierte en un aval que da el organismo facultado de que la persona sí puede desempeñarse adecuadamente como un profesional.

Por su lado, la acreditación trata el reconocimiento que otorga un organismo acreditador, que puede ser gubernamental o no (aunque lo usual es que no lo sea),

autorizado y reconocido, que señala formalmente que un programa educativo de una institución educativa ha mostrado suficiencia en su estructura, organización, funcionamiento, insumos, procesos de enseñanza, servicios, pertinencia social y profesional y resultados educativos; todo ello acorde con los estándares, criterios, indicadores y parámetros acordados como adecuados. Cabe señalar que existen acreditaciones institucionales que, como su nombre lo establece, tratan una escala superior y comprehensiva de las áreas funcionales de la entidad educativa. Éstas pueden confundirse con la membresía a organizaciones ya que, para poder ser miembro de alguna organización académica, las instituciones deben cumplir con requisitos de ingreso y permanencia. Sin embargo, las acreditaciones institucionales son diferentes pues consideran una mayor cantidad de elementos y se centran en generar información que aliente cambios, mientras que las membresías se enfocan en la afinidad que las instituciones puedan tener con los principios, objetivos o aspectos de identidad del organismo al que se desea acceder como miembro.

Tras un breve recorrido por los términos clave, se puede decir que la calidad en la educación es un fenómeno complejo que depende de la confluencia de perspectivas y acciones por parte de los involucrados. Para decirlo de otra forma, la calidad y lo que se entienda de ella es un acuerdo (tácito o explícito) entre personas. Sin embargo, la intersubjetividad implicada no es suficiente en los tiempos actuales de globalización, que requiere de acciones institucionales que objetiven las características de las instituciones e intervenciones educativas. Este imaginario, que llamamos «globalización» (tanto social como económica), ha impactado la ES de manera tal que los sistemas nacionales en este nivel han tenido una expansión notable en términos de matrícula y número de instituciones, lo que ha traído consigo dos fenómenos complementarios: la diferenciación institucional y la multiplicación de programas académicos. Esto ha trastocado la percepción que se solía tener de las universidades y de otros tipos de instituciones de educación terciaria, lo que ha orillado a la búsqueda de mecanismos eficaces y confiables de control, certificación y aseguramiento de calidad de la ES (Andión; Didriksson; Silas, 2011b).

Los tiempos que se viven, ligan automáticamente tres conceptos: la calidad, la evaluación de los procesos que se dan al interior de las instituciones educativas y la rendición de cuentas teniendo como resultado la eficiencia social de las Instituciones de Educación Superior (IES). Este proceso de liga de conceptos, a fin de tener credibilidad, debe ser mediado por organizaciones avaladas para este fin. El usuario de la educación (sea alumno, padre de familia o el mercado laboral) y el financiador (sea privado o público), ante la plétora de instituciones y la cantidad inabarcable de información, requiere de un mecanismo que les simplifique la toma de decisiones respecto a su relación con las instituciones educativas. En el caso de las IES con financiamiento público, el Estado, que recibe múltiples requerimientos presupuestales y regularmente no puede cubrirlos todos, debe encontrar una medida que le permita canalizar la mayor cantidad posible de recursos públicos

hacia las instituciones o iniciativas que «garanticen» un uso más fructífero del presupuesto. En el caso de las IES privadas, el Estado requiere garantías de que éstas cumplirán con sus propósitos y no lucrarán en detrimento de la comunidad. Ambos escenarios añaden complejidad al tema, pues no sólo se trata de asignar recursos o validar la existencia de instituciones sino que, en una realidad de recursos finitos, las instituciones deberán mostrar su valía para asegurar recibir los recursos que permitan su subsistencia y el cumplimiento de su función.

En este contexto, los estados nacionales se han visto requeridos a establecer mecanismos de evaluación que regularmente confluyen en el uso de acreditaciones. Es por ello que la evaluación y la difusión de los resultados de ella, se convierten en elementos clave en el tema de la calidad. Sobre este punto, Javier Murillo y Marcela Román señalan que, de la misma manera que recibir una educación de calidad es un derecho humano, también lo es ser evaluado y recibir información valorativa sobre la educación que se está recibiendo. Por ello, la valoración del desempeño individual e institucional se convierte en elemento clave en la marcha hacia una educación valiosa. En el marco de la acreditación que nos compete, la noción de calidad influirá y será influida por la manera en que se lleven a cabo las evaluaciones que, a su vez, serán la base para las decisiones de acreditación institucional o de programa. La próxima sección abundará en ello y propondrá un marco explicativo de las razones de su fuerza argumentativa en las recientes décadas.

RELACIONES ENTRE CALIDAD, EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

El tema de la acreditación de la calidad no es nuevo. En países como Estados Unidos existe una tradición centenaria sobre ello y realmente ya no se discute sobre la pertinencia o valor de contar con acreditaciones de calidad de la ES. Los ejercicios críticos van más dirigidos a las formas de conducir la acreditación y a sus posibles efectos en políticas públicas. Una muestra de ello es la legislación que recibe el nombre de Higher Education Act, que está en reestructuración y se pondrá en efecto a inicios del 2015 con un marcado énfasis en la acreditación de los programas académicos y su vinculación con la empleabilidad de los egresados (CHEA 2014a).

Estados Unidos fue el país pionero en el esfuerzo de acreditar instituciones de ES y sus programas académicos, y cuenta con seis acreditadoras regionales cuya antigüedad remonta el siglo. La New England Association of Schools and Colleges Commission on Institutions of Higher Education (NEASC-CHE), decana de la acreditación, se estableció en 1885, seguida por la Middle States Association of Colleges and Schools (MSA) con la Middle States Commission on Higher Education, que se fundó en 1887. Las dos últimas instituciones fundadas en el siglo XIX fueron la North Central Association of Colleges and Schools - Higher

Learning Commission (NCA-HLC) y la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) Commission on Colleges; ambas establecidas en 1895. Ya entrado el siglo XX se creó la Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU), establecida en 1917. Por último, la Western Association of Schools and Colleges (WASC-ACCJC) que tiene bajo su jurisdicción la Accrediting Commission for Community and Junior Colleges (WASC-ACSCU) y la Accrediting Commission for Senior Colleges and Universities, establecida en 1962. Hay que señalar que estas seis grandes agencias se encargan de acreditar instituciones y que existe casi un centenar de agencias acreditadoras de programas académicos.

El énfasis en el «aseguramiento de la calidad» en los EE.UU. es tan grande que existen organizaciones como el Council for Higher Education Accreditation (CHEA) que agrupa más de 3.000 IES y 60 agencias acreditadoras, cuya finalidad es ser la voz para la acreditación y temas de calidad ante el gobierno de ese país. A nivel nacional, existen más de 37 mil instituciones postsecundarias acreditadas (no todas universitarias) (US Department of Education 2014). Existen incluso cuestionamientos acerca de la conveniencia de establecer acreditaciones válidas internacionalmente (CHEA 2014b).

En Europa, a raíz de la declaración de Bolonia de 1999, se tomó con mucho mayor énfasis el tema, se abrevó de la experiencia de las agencias nacionales existentes en Dinamarca, Francia, Holanda y el Reino Unido y se creó en 2000 la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) que, tras casi década y media de funcionamiento, ha logrado la aprobación de criterios mínimos a ser seguidos por las agencias nacionales de acreditación de la calidad de las naciones miembro de la Unión Europea y por tanto del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la European Higher Education Area (EHEA). Esta asociación agrupa a 40 agencias de 23 países de la EHEA y 49 afiliados de 28 países fuera de Europa, entre los que se destacan, a nivel americano, dos agencias estadounidenses que acreditan programas de negocios y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (CEAACES) de Ecuador. La gran movilidad que tienen los estudiantes y académicos de las universidades europeas y la necesidad de que existiese mayor «portabilidad» de los títulos, fueron los grandes motores de esta iniciativa. Con el paso del tiempo, la famosa complejidad de la ES europea ha dado paso a una cierta homologación o, al menos, a una mayor traducibilidad de saberes y titulaciones.

En otras partes del mundo, como Asia, Oceanía y África, los desarrollos han sido constantes y dispares (Kristoffersen y Woodhouse). Más adelante se señalarán algunos ejemplos. Por ahora, sólo se comenta que existen agencias nacionales acreditadoras como miembros o afiliados de la INQAHE en países como China, Corea del Sur, Japón, Filipinas, Tailandia, Fiji, Singapur, Vietnam, Kazajstán, India, Bután, Sri Lanka, Mongolia, o Azerbaiyán en Asia. Australia, Samoa, Tonga, Nueva Zelanda, Indonesia y Timor Oriental en Oceanía. Los Emiratos Árabes Unidos, Palestina, Jordania, Israel, Arabia Saudita y Kuwait en el Oriente Medio y Etiopía, Pakistán, Lesoto, Namibia, Ghana, Botsuana y Marruecos en África.

Simultáneamente, existen asociaciones establecidas por afinidad regional o cultural. Dos ejemplos notables son la Red Árabe para el Aseguramiento de la Calidad en la ES, establecida en 2009 y que actualmente cuenta con una membresía de 13 organismos nacionales, y la Asociación de Agencia de Aseguramiento de Calidad del Mundo Islámico, creada en el 2011 con 16 agencias nacionales.

La existencia de tantos organismos acreditadores de la calidad en la ES pone de relieve la trascendencia que este tema tiene en el momento actual y, en más de una forma, pone nerviosos a algunos académicos que ven el peligro de la homologación de los sistemas nacionales y la exclusión de las instituciones que no pueden o quieren acceder a los mecanismos evaluativos que conlleva la acreditación (Comas; Silas 2013; Vargas).

PAÍSES SAJONES Y ASIÁTICOS COMO REFERENTE DE LA CALIDAD Y SU ACREDITACIÓN

En estos momentos ya no es novedad leer que los países de habla inglesa son seguramente las naciones que han invertido más tiempo y recursos en la construcción de sus sistemas de aseguramiento de calidad. Estados Unidos, cuyos esquemas han sido altamente influyentes en América Latina, y el Reino Unido, que ha inspirado una gran cantidad de esquemas de aseguramiento de la calidad en sus antiguas colonias en África y Asia, entre las que se destaca el ejemplo de Malasia, han creado interesantes mecanismos de acreditación de la calidad. Estos cambios no han sido espontáneos ni originados en discusiones académicas; se deben al crecimiento en el número de instituciones proveedoras de ES con fines de lucro que sus legislaciones permiten (Fielden). La respuesta de los organismos reguladores de la ES al crecimiento y la diversificación de instituciones (especialmente con fines de lucro) se centró en crear más reglas aplicables a todo tipo de IES, lo que trajo consigo que las agencias acreditadoras ganaron un papel mucho más preponderante. En Malasia, Irlanda e Inglaterra se fusionaron las agencias acreditadoras que anteriormente supervisaban instituciones ya fueran públicas o privadas y se adoptaron estándares y procesos comunes para la evaluación. En Singapur, se creó una nueva agencia con minuciosos controles para las instituciones privadas. En Australia, la nueva legislación promulgada en 2011, incluyó nuevos estándares para cubrir también las prácticas de enseñanza y el aprendizaje (que antes eran una decisión institucional) bajo la sospecha que las instituciones privadas con fines de lucro tendrían una docencia laxa (Fielden; Lemaitre).

En síntesis, en los mencionados países de habla inglesa se cuestiona cómo dar tratamiento a las instituciones de ES dados tres factores: a) el crecimiento en la participación de la matrícula universitaria de las instituciones privadas (especialmente con fines de lucro) y la calidad de la educación que ofrecen (en Malasia 97% de las IES y 51% de la matrícula es privada); b) el crecimiento en el número de programas en línea que se ofrecen en estos países, pero cuyo proveedor puede

estar fuera de sus fronteras, y c) la preocupación acerca de que las decisiones que tomen estas instituciones se basen en el mero lucro. Estos tres factores han hecho que las agencias reguladoras busquen obligar a los proveedores privados a someterse a minuciosas evaluaciones pero, como el principio de equidad señala que no pueden existir regulaciones diferentes para instituciones iguales (o casi) han transformado sus prácticas de evaluación y acreditación para todas las IES en unas más robustas y detalladas lo que, en el largo plazo, incrementa el cumplimiento y esperablemente la calidad, pero el escenario corto incrementa la cantidad de inconvenientes para todos los actores.

El caso de Malasia ha llamado la atención, porque se centra en la acreditación de programas basándose tanto en los procesos como en los resultados. En la acreditación de programas de estudio, cuenta con un marco de requerimientos generales en: 1) misión, visión y resultados del aprendizaje, 2) diseño curricular y la manera en que se imparte, 3) selección de estudiantes y servicios de apoyo, 4) Evaluación de los estudiantes, 5) personal académico, 6) recursos educativos, 7) monitoreo y revisión del programa, 8) liderazgo, gobierno y administración del programa y 9) mejora continua de la calidad. Una vez que se cumple con la evaluación del programa, éste puede aspirar a una acreditación provisional o de carácter completo.

La «cereza del pastel» del modelo malayo es su énfasis en los aprendizajes de los alumnos, que constituye una innovación en los modelos de acreditación de la calidad en la ES. Este énfasis surgió de la preocupación del gobierno por la proliferación de escuelas privadas y los continuos reportes acerca de la dudosa calidad de su enseñanza. Ahora, para ser crítico, habría que señalar que fue el mismo gobierno quien facultó a estas instituciones a operar legalmente en su país y, en este sentido, parece un poco ilógico habilitar por un lado y poner en duda sus capacidades por el otro. Este ejemplo, sin embargo, nos permite conocer este mecanismo.

Los logros de aprendizaje de los estudiantes son evaluados a través de las diferentes competencias que debieron haber desarrollado al final de su período de formación. Se convierte entonces en una especie de «verificación del perfil de egreso de cada programa», que se contabiliza de acuerdo con las horas y créditos académicos registrados en los planes y programas evitando valorar las horas de clase. Los dominios que se evalúan son: 1) conocimientos y habilidades prácticas, 2) habilidades sociales y responsabilidades, 3) valores, actitudes y profesionalismo, 4) comunicación, liderazgo y trabajo en equipo, 5) resolución de problemas y habilidades científicas, 6) gestión de información y habilidades de aprendizaje para toda la vida y 7) habilidades de gestión y emprendimiento. Este esquema ha traído consigo tanto el reconocimiento por su valía como la crítica por la «intromisión» en asuntos institucionales. Sea el caso que sea, vale la pena analizar estas experiencias.

Como corolario a estas acciones, se ha incrementado el escrutinio del uso de los recursos públicos en las IES buscando eficiencia por cada dólar, libra o *ringgit*

público que se haya utilizado al tiempo que se han desarrollado serios análisis en la operación de las privadas para proteger a los alumnos, familias, sector empresarial y la sociedad de las malas prácticas educativas. Un ejemplo interesante es el requerimiento que hace el gobierno federal de Estados Unidos a las instituciones a que presenten y actualicen su College Score Card, que puede consultarse para que los alumnos comparen las IES con otras de su categoría y conozcan la viabilidad de cursar ahí su ES por ser competitiva en costos, en logros como tasa de graduación, en facilidad de financiamientos o préstamos y en el ingreso probable tras terminar sus estudios (US Government).

Aunque esto último no constituye una acreditación, se trata de una serie de acomodados regulatorios promovidos por la autoridad para asegurar la calidad de la educación. Pretende ser una especie de mecanismo que proteja a los estudiantes de malas prácticas institucionales y un validador de la reputación de las instituciones efectivas y del sistema educativo superior en su conjunto.

ESQUEMAS EN AMÉRICA LATINA PARA ACREDITAR LA CALIDAD DE LA ES

En Latinoamérica se ha buscado, desde la década de los noventa, contar con mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación a partir de evaluaciones institucionales y de programas. El desarrollo ha sido irregular y a veces más influido por elementos coyunturales políticos y económicos que por razones académicas. En todo caso, es evidente que, como reportaron Sueli Pires y y María José Lemaitre, tanto en la América hispanohablante (incluyendo a Brasil) como en la parte anglófona del nuestro continente se han creado agencias nacionales con bastante éxito. Algunas de carácter público pero con cierto nivel de autonomía (Colombia, Ecuador, Perú, Puerto Rico); agencias gubernamentales o al menos con un inicio por parte del gobierno nacional (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, México, Uruguay); otras privadas (Chile, Panamá, Puerto Rico), o incluso dependientes de instituciones de ES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay).

Las agencias nacionales, en su gran mayoría, se han agrupado en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) que, a su vez, forma parte, junto con otras 18 redes internacionales, de la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Esta agrupación mundial de redes de agencias se ha vuelto compleja, pues se agrupan tanto organizaciones regionales como nacionales, institucionales y disciplinares o aquellas que, en sus fines, tienen únicamente la acreditación o la investigación. En todo caso, queda claro que es importante revisar algunas de las ideas comunes en las agencias nacionales en América Latina.

De acuerdo con Francisco López, en Latinoamérica existen 17 sistemas nacionales de acreditación de la calidad de la educación en operación: Argentina,

Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Por otro lado, existen mecanismos regionales entre los que se destacan el del MERCOSUR y los de Centroamérica.

Una experiencia llamativa fue desarrollada por el MERCOSUR, que se originó con el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) que buscaba explorar las posibilidades de acreditación de programas de licenciatura en los seis países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) al que se añadió más tarde la República Bolivariana de Venezuela. Se analizaron cinco o seis licenciaturas por país acotándose a Medicina, Agronomía y algunas ramas de la Ingeniería. El análisis se enfocó en dos aspectos: a) si la licenciatura cumplía con los requisitos (establecidos por grupos técnicos especializados que incluían académicos y representantes de colegios profesionales) y b) si la licenciatura tenía la capacidad de autoevaluarse (como mecanismo para su propio mejoramiento). Los indicadores para el cumplimiento de los requisitos fueron los esperables: el entorno institucional del programa, sus características académicas, los actores involucrados (estudiantes, profesores y personal de apoyo) y la infraestructura disponible (aulas, laboratorios, bibliotecas).

A partir del 2 de junio de 2006, el MEXA dio paso a la creación del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados partes del MERCOSUR, conocido como ARCUSUR. Este sistema es pionero en América Latina por varias razones, entre las que sobresalen la capacidad de lograr acuerdos prácticos y puntuales entre los países miembros y el foco en la toma de decisiones colegiada que toma al perfil del egresado de los programas académicos como inicio de los análisis. Este sistema entiende que la acreditación es «el resultado de evaluación mediante el cual se certifica la calidad académica de las carreras de grado estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación» (ARCUSUR, IO).

El ARCUSUR se constituye como el mecanismo que dará garantía pública del nivel académico y científico de los cursos. Para ello se están definiendo criterios y perfiles aplicables que se asumen tanto o más exigentes que los aplicados por los mecanismos análogos en otros países. Como se señaló, su capacidad de tomar el perfil de egreso de los programas como el inicio de la acreditación —tomando para ello los criterios regionales de calidad determinados por comisiones consultivas por titulación, con la coordinación de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación y aprobación por la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior— se convierten en un elemento valioso que debe analizarse con detenimiento. Es pronto para echar las campanas a vuelo, pero este sistema regional presagia buenos resultados, ya que se centra en decisiones por parte de un colectivo académico y profesional, y analiza los aspectos naturales de la formación universitaria: el contexto organizacional, lo programático, los actores y las condiciones de infraestructura de forma competitiva cuando se compara con otros esquemas (Alemañy et al.).

Por otro lado, en Centroamérica se puso en marcha el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) que asume las funciones de aseguramiento de la calidad en el marco regional lo que, de entrada, trae consigo el beneficio de la coordinación entre naciones y la economía de volumen. Este consejo integra a la Comisión Nacional de Acreditación (CdA) de El Salvador, al Sistema Hondureño de la Calidad de la Educación Superior (SHACES), al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo Nacional (CNEA) de Nicaragua, al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) de Costa Rica, al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAUPA) de Panamá y a algunos organismos regionales como la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA), a la Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos Naturales (ACESAR), a la Agencia Centroamericana de Acreditación de Posgrados (ACAP) y a la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería (ACAAI). Aparte de este impresionante desfile de siglas institucionales, lo relevante es que se haya logrado una coordinación que permite la movilidad de los estudiantes y, en una menor medida, la portabilidad de los conocimientos acreditados. Este logro centroamericano está aún por replicarse en las naciones demográficamente más grandes del continente.

En lo tocante a organismos nacionales se puede señalar, en orden alfabético, que en Argentina existe, desde 1995, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que acredita tanto instituciones como programas. En Brasil, a partir del 2004 se estableció el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) y el Consejo Nacional para el Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior que acreditan instituciones. En Colombia se encuentra una de las más antiguas y activas: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), fundada en 1992 que acredita tanto instituciones como programas. En Costa Rica, el ya mencionado Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), fue establecido en 1998 y acredita instituciones y programas. En Chile, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) establecida en 2006 agrupa a nueve agencias acreditadoras que están autorizadas para valorar los programas y las instituciones. En Ecuador, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (CEAACES) es el organismo encargado de ejercer la rectoría sobre la evaluación, acreditación y el aseguramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior y sus programas y carreras. En México, el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) se creó en 2000, aunque tiene antecedentes en 1989, cuando nació la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). El COPAES agrupa a 28 agencias acreditadoras (cuyas denominaciones varían entre Consejo, Comité, Asociación y simplemente Acreditadora) para las distintas disciplinas. Para la acreditación institucional existen la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas

Particulares de Educación Superior (FIMPES). En Uruguay, con el advenimiento de la ES privada (Landoni), el Ministerio de Educación y Cultura se apoya en el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) y la Universidad de la República para analizar las instituciones y programas ofrecidos por el sector privado. Debe precisarse que el CCETP, a partir de su creación en 1995 por medio del decreto 308, se centra en asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes que hacen las instituciones privadas para funcionar referentes al reconocimiento de nivel académico, las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras e incluso en la revocación de los respectivos actos. El dictamen del CCETP será preceptivo pero no vinculante. Todas las organizaciones mencionadas han determinado sus propios criterios, tiempos e indicadores, sin embargo, es claro que no pueden ser muy disímboles pues están analizando tácitamente el mismo fenómeno con prácticamente las mismas condiciones.

Una revisión rápida de los mecanismos, procedimientos y focos de atención que se han revisado en las páginas anteriores permite ver las siguientes prácticas nacionales que se replican a nivel continental:

- A nivel nacional, a partir de los noventa se constituyen organismos institucionales con autonomía de operación que son las responsables únicas de realizar las valoraciones externas o avalar las que conducen las agencias autorizadas para tal fin.
- Al tratarse de acreditaciones institucionales, dado el amplio espectro de elementos a ser considerados, se segmentan las áreas de operación universitaria y se cotejan sus acciones y logros contra los estándares determinados. Lo más usual es comprobar si la misión es apropiada y atendida, si los insumos son suficientes, si los procesos son bien practicados y si los resultados son aceptables. De manera muy similar al antiguo modelo CIPP de Daniel Stufflebeam y Anthony Shinkfield, que busca conocer las características del contexto, insumos, procesos y productos.
- Es muy frecuente que la evaluación *in situ* se conduzca por parte de pares académicos y comités de expertos en evaluación a partir de revisiones documentales y visitas.
- A pesar de que se propugna la práctica de los autoestudios como el mecanismo ideal para conducir evaluaciones que den información precisa que, a su vez, conduzca a la mejora, es evidente que toda autoevaluación deberá acompañarse de un sistema de indicadores que servirá de insumo para la evaluación externa.
- Existe la tendencia a seguir los estándares de carácter predominantemente cuantitativo y previamente determinado (basado en una visión internacional de lo que son las buenas prácticas) que se usa como base para las comparaciones entre la realidad encontrada y la esperada.

- Existe un mínimo espacio para la construcción de indicadores que surjan inductivamente a partir de la experiencia de la institución estudiada.
- Las evaluaciones se centran en reconocer la efectividad (como resultado de la eficiencia y eficacia) en el cumplimiento de los objetivos o metas, ya sean institucionales o programáticas. Esto regularmente resulta en una acreditación.
- La existencia de una acreditación institucional o de programa no tiene relación vinculante con la autorización oficial para ofrecer el grado. El hecho de que una institución no tenga una acreditación, no invalida el que posea el reconocimiento oficial para ofrecer programas.
- Cuando se trata de programas académicos, el foco se tiene en: a) los insumos y recursos con que se cuenta, particularmente en los renglones de infraestructura física y las condiciones de operación que tienen aulas, laboratorios y bibliotecas, y b) la congruencia de los objetivos, asignaturas, temas y procesos de formación con lo que especifican los grupos colegiados-profesionales en el tema. La correspondencia entre el perfil del egresado y las necesidades nacionales ha venido perdiendo peso en favor de la eficiencia formativa postulada por los profesionales citados.
- Cuando se trata de los académicos, se revisa la congruencia de su formación con la temática de las asignaturas que imparte y cuando se trata del personal de apoyo se refiere a la cantidad de horas por semana que dedican a atender el programa.
- En pocas ocasiones se revisa la productividad académica de los profesores. El número y calidad de las publicaciones se valoran desde otras instancias que no se circunscriben a la acreditación del programa.
- Cuando se trata de los alumnos, el foco se pone en los procesos para el ingreso, la permanencia y la culminación de los estudios. La calidad de los aprendizajes no suele estar en la valoración.

Hay similitudes y diferencias de un país a otro. Sin embargo, lo que permanece son, entre otros propósitos, identificar «las buenas prácticas» para darles visibilidad y reconocimiento; la creación de normas y criterios que permitan diferenciar un desempeño suficiente de uno superior; orientar la asignación de recursos públicos y promover la instauración de procesos de autoevaluación y mejora permanentes. Esto se puede sintetizar en la manera en que lo hacen Bicas Sanyal y Micaela Martín (6) quienes sintetizan cuatro objetivos principales de las agencias de acreditación: a) control de calidad (estándares mínimos); b) rendición de cuentas y transparencia; c) mejoramiento de la calidad, y d) facilidades para la movilidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los esfuerzos para valorar y acreditar la calidad de las instituciones de ES y la formación que ofrecen han tenido un crecimiento notable en las dos últimas décadas y se ha dejado sentir prácticamente en todos los continentes. El incremento en el número de esfuerzos nacionales e incluso regionales, agencias acreditadoras, instituciones y programas que han sido acreditados y, especialmente en la producción de documentos académicos, ha sido igualmente notorio. La realización de foros, simposios y congresos sobre la materia no deja duda de su visibilidad.

Los mecanismos que siguen las agencias acreditadoras guardan una gran similitud, pues valoran prácticamente los mismos aspectos y solamente algunos casos, como el malayo, van más allá de lo usual. En América Latina, el énfasis en la acreditación de la calidad presenta una perspectiva centrada en la eficiencia que parece apearse más a esquemas pragmáticos que inducen al isomorfismo debido a las ineludibles condiciones socioeconómicas y políticas que enfrentan los sistemas de ES (Silas 2013). En este sentido es notorio el énfasis de los gobiernos nacionales en redoblar esfuerzos encaminados al logro de políticas de acreditación válidas, por lo que es presumible que seguirán vigentes en el corto y largo plazos.

Por otro lado, sin soslayar la importancia de los mecanismos acreditadores, es relevante señalar dos fenómenos tangenciales que parecen estar desarrollándose. El primero es la creación de una industria de la evaluación y acreditación que ha permitido que existan agencias privadas de acreditación o incluso algunos organismos que se centran en auxiliar a las instituciones en «salir aprobadas» en el proceso que, de manera homóloga a las IES con fines de lucro, realizan operaciones valoradas por el sistema educativo con una lógica comercial.

El segundo parece mostrar cómo los aspectos evaluados y los mecanismos de acreditación se centran más en esquemas que aseguren la eficiencia institucional de acuerdo con estándares internacionales y que parecen ignorar un tema toral como es el de la equidad. La literatura institucional y profesional sobre el tema parece asumir que la equidad se logrará como resultado de la calidad (Bürge y Peralta). Sin embargo, es un supuesto riesgoso, ya que la experiencia latinoamericana en distintos aspectos de política pública muestran que no es así. Tal vez sea más recomendable incluir intencionalmente varios apartados relativos a equidad en las valoraciones de calidad para atender el tema.

A manera de colofón, se puede decir que la acreditación y la calidad siguen siendo temas delicados que requieren de análisis minuciosos en los que se incorpore a los actores fundamentales como son, entre otros, los cuerpos académicos y los ministerios-secretarías de educación, órganos disciplinares colegiados, etc. Esto tendrá como resultado el desarrollo de indicadores vernáculos que trasciendan la tendencia a atender deductivamente las buenas prácticas documentadas en otras latitudes y simultáneamente puedan incorporar la necesidad de incrementar la equidad en el acceso y la permanencia en la ES.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemañy, Eduardo, Mayra Masjuán del Pino y María de los Ángeles Gutiérrez. «Estándares de calidad para la carrera de medicina» en *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, La Habana, abril-junio 2009, vol.8, n.2, pp.1-14. Disponible en línea en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=180414044021> [Accedido el 7 de marzo de 2013].
- Andión, Mauricio. «Sobre la calidad en la educación superior: una visión cualitativa» en *Reencuentro*. México DF, diciembre 2007, n.50, pp.83-92.
- ARCUSUR. «Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y estados asociados». Disponible en línea en http://www.cna.gov.co/1741/articulos-311056_ManualArcusur.pdf [Accedido en noviembre de 2014].
- Bürgi, Juttay Miski Peralta Rojas. «El concepto de calidad educativa en las investigaciones sobre educación en Chile (2000 - 2008)» en *REICE- Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 2011, vol.9, n.3, pp.72-93. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55119880005> [Accedido en diciembre de 2014].
- Council for Higher Education Accreditation (CHEA). *Federal Update*. 2014a. Disponible en http://www.chea.org/government/FedUpdate/CHEA_FU44.html. [Accedido en agosto de 2014].
- . «International higher education and international quality standards» en *International Quality Group. Policy Brief* n.3, junio 2014b. Disponible en: http://www.chea.org/pdf/CIQG_Policy_Brief_Vol-3.pdf [Accedido en agosto de 2014].
- Comas, Oscar J. (2007) «La calidad en la educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e instituciones universitarias» en *Reencuentro*, México DF, diciembre, n.50, pp. 45-51.
- Didriksson, Axel. «Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina: de la simplicidad a la complejidad» en Rosario, Víctor Manuel (ed.) *La acreditación de la educación superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*, vol.1. Jalisco: Red de Académicos de Iberoamérica, 2012.
- Fielden, John. «The regulator's response to the growing private sector». Paper presentado en *OECD International seminar «Innovative Approaches to Education in the Private Higher Education Sector»*. Madrid. 28 y 29 de noviembre de 2013.
- Fresán, Magdalena O. *Educación superior en el siglo XXI: la propuesta de la ANUIES* en Heinz, Dieterich (coord.) *Identidad, educación y cambio en América Latina*. México DF: UAM-Quimera, 2003.
- Kristoffersen, Dorte y David Woodhouse. «An overview of world issues in quality assurance». 2005. Disponible en http://www.apqn.org/files/virtual_library/articles/world_issues_in_qa.pdf [Accedido el 4 de noviembre de 2011].
- Landoni, Pablo. (2013) «Veinticinco años de educación superior privada en Uruguay: una reforma en voz baja» en Silas, Juan Carlos (coord.) *Estado de la Educación Superior en América Latina. El balance público-privado*. México DF: ANUIES-ITESO, 2013.
- Lemaitre, María José. «Una mirada actual al desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad» en *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*. Disponible en [http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231337782_una-mirada-actual-al-desarrollo-de-procesos-de-aseguramiento-de-la-calidad\[1\].pdf](http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231337782_una-mirada-actual-al-desarrollo-de-procesos-de-aseguramiento-de-la-calidad[1].pdf) [Accedido en noviembre de 2010].
- López, Francisco. «Estudio comparado de los procesos de acreditación a nivel de mundial y regional: la visión de GUNI» en Rosario, Víctor Manuel (ed.) *La acreditación de la educación superior en Iberoamérica. La gestión de la calidad de los programas educativos. Tensiones, desencuentros, conflictos y resultados*, vol.1. Jalisco: Red de Académicos de Iberoamérica, 2012.
- Medina, Antonio. *Teoría y Métodos de Evaluación*. Madrid: CINCEL, 1991.
- Ministerio de Educación y Cultura (1995) Decreto 308/1995. Disponible en http://uy.vlex.com/vid/agregado-instituciones-privadas-terciaria-52479385?_ga=1.69270486.73546076.1416854379 [Accedido en noviembre de 2014].

- Montaudon, Cynthia (2010). «Explorando la noción de calidad» en *Acta Universitaria*, 2010, vol.20, n.2, pp.50-56. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41613788006> [Accedido en agosto de 2013].
- Muñoz Izquierdo, Carlos. *Calidad de la educación superior en México. Diagnóstico y alternativas de solución* en Didriksson, Axel (coord.) *Prospectiva de la educación superior*. México DF: CISE-UNAM, 1992.
- Murillo, Javier y Marcela Román. *Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina*. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.53, 2010, pp.97-120.
- Pires, Sueli y María José Lemaitre. «Sistemas de acreditación y evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe» en Gazzola, Ana Lucía y Axel Didriksson (eds.) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Colombia: IESALC UNESCO, 2008.
- Sanyal, Bikas y Micaela Martin. «Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global» en GUNI - Global University Network for Innovation (ed.) *La Educación superior en 2007- Acreditación para la Garantía de la Calidad: ¿Qué está en juego?* Madrid: Global University Network for Innovation (GUNI), 2006.
- Silas, Juan Carlos. «La calidad en la educación superior» en De la Garza Carranza, María Teresa (coord.) *Gestión en instituciones de educación superior* (pp.165-96). México DF: Gernika, 2011a.
- . «Context and regulation matter: Mexican private higher education from 1990-2009» en Schuetze, Hans y Germán Álvarez. *State and market in higher education reforms*. Rotterdam: Sense Publishers, 2011b.
- . «Acreditación, mercado y educación superior» en *Reencuentro*, vol.67, 2013, pp.17-25. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34030523003> [Accedido en agosto de 2014].
- Stufflebeam, Daniel y Anthony Shinkfield. *Evaluación sistemática*. México: Paidós, 1987.
- UNESCO. «Declaración mundial sobre la educación superior del Siglo XXI, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior» en *Perfiles Educativos*, vol.20, n.79-80, 1999, pp.126-48.
- US Department of Education. «Lista de instituciones acreditadas». 2014. Disponible en <http://ope.ed.gov/accreditation/GetDownloadFile.aspx> [Accedido en agosto de 2014].
- US Government. «College score card», 2014. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/issues/education/higher-education/college-score-card> [Accedido en agosto de 2014].
- Vargas, Alicia. «La acreditación: Una forma de estandarizar la educación» en *Educación* vol.26, n.2, 2002, pp.245-54. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44026223> [Accedido en diciembre de 2014].

Recibido el 3 de setiembre
Aceptado el 25 de noviembre

INCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA: INDICADORES Y POLÍTICAS EN TORNO AL ACCESO Y A LA GRADUACIÓN

Social Inclusion in Argentina Higher Education: Indicators and Policies Regarding Access and Graduation

ANA GARCÍA DE FANELLI*

Resumen. Desde el retorno de la democracia en Argentina, las principales políticas para garantizar el derecho a la Educación Superior con inclusión social han sido mecanismos de admisión no selectivos, gratuidad de los estudios en el sector de gestión estatal y expansión de la oferta institucional. En las últimas dos décadas se incorporaron también programas de becas y tutorías. El propósito de este artículo es analizar si estas políticas han sido suficientes para garantizar la equidad en el acceso, la participación y la graduación. Se concluye que los indicadores cuantitativos muestran una cobertura alta, aunque persiste una brecha significativa en la participación según el ingreso del hogar, y altas de abandono, especialmente entre los jóvenes de menor nivel socioeconómico.**

Palabras clave: inclusión social, equidad en Educación Superior, políticas de Educación Superior, abandono

Abstract. *Since the return to democracy in Argentina, the main policies to ensure the right to Higher Education under inclusion conditions have been the following: non-selective admission processes, free education in the public sector and the expansion of the institutional supply. Since the 1990s scholarships and mentoring programs have also been incorporated. This article analyzes whether these policies suffice to ensure equity in access, participation and graduation. We conclude that quantitative indicators show that Higher Education coverage is high despite a wide gap in the participation of youngsters depending on household income sector, as well as elevated dropout rates, especially among young people at a lower socioeconomic level.*

Keywords: *social inclusion, equity in Higher Education, Higher Education policies, dropout*

* Investigadora de CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), en el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) de Buenos Aires, Argentina, en el área de Educación Superior. Es Licenciada y Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como docente posee una extensa trayectoria en las carreras de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de Educación Superior, el estudio de la universidad como organización y las políticas de financiamiento universitario.

** La autora agradece los valiosos comentarios realizados por Juan Doberti y el árbitro anónimo a la primera versión de este artículo.

Desde el retorno de la democracia en 1983, las principales políticas institucionales para garantizar el derecho a la Educación Superior (ES) argentina han sido el acceso a la mayoría de las universidades sin mediar exámenes selectivos y la gratuidad de los estudios en las instituciones de gestión estatal. Esto dio lugar a que la matrícula de ES se concentrara en las universidades nacionales y, especialmente, en algunas instituciones de mayor tradición y prestigio, como la Universidad de Buenos Aires.

El carácter no selectivo en el ingreso como estudiante al sector universitario nacional se expresa en un proceso de admisión cuyo único requisito suele ser el poseer título de nivel medio¹ y en la ausencia de un número máximo de estudiantes a admitir por carrera, es decir, el establecimiento de vacantes o cupos. No obstante, varias universidades han incorporado cursos de ingreso o apoyo y nivelación no eliminatorios, cuya aprobación es necesaria para continuar los estudios de grado y cuyo fin es esencialmente mejorar la articulación entre la escuela media y la universidad (Sigal y Dávila).²

Desde los años noventa, y con mayor intensidad en la última década, otra política de ampliación de las oportunidades educativas fue la regionalización de la oferta tras la creación de universidades y sedes de carreras en distintos partidos del Gran Buenos Aires y otras regiones del país.

Tras tres décadas de estas políticas de ES en el marco de la democracia, cabe preguntarse por su eficacia en pos de garantizar la inclusión social de los jóvenes en la ES. El propósito de este artículo es analizar esta cuestión a partir de la información cuantitativa disponible bajo el entendimiento de que garantizar la inclusión social en la ES supone, como afirma Eduardo Aponte-Hernández, la presencia de condiciones de equidad en el acceso, la participación, el aprovechamiento, el progreso y la terminación de los estudios.

La preocupación por la inclusión social nace de constatar la existencia de segmentos de la población que no sólo están excluidos del acceso a empleos de calidad e ingresos adecuados para sostener un nivel de vida apropiado sino que tampoco poseen capital cultural y social como para superar esta exclusión vía el camino de la ES. Ante el reconocimiento de la heterogénea y desigual estructura social de América Latina, las políticas de inclusión social se enmarcan en el objetivo de la Educación para Todos de la UNESCO, que reconoce en la diversidad una oportunidad para el enriquecimiento de la enseñanza y el aprendizaje (UNESCO).

Guiada entonces por la preocupación de la inclusión social de los jóvenes en la ES argentina, en la primera sección expongo cuáles son las dimensiones

1 Además, la Ley de ES 24.521 del año 1995 señala que podrán ingresar a las universidades los mayores de 25 años que no hayan terminado el nivel medio y demuestren aptitudes y conocimientos suficientes.

2 Una excepción es el caso de las carreras de medicina. Como influencia del proceso de acreditación de esta carrera de grado por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), varias universidades nacionales incorporaron cursos de ingreso selectivos e incluso, en unos pocos casos, se definió un cupo máximo de estudiantes a admitir.

del concepto de inclusión social a analizar en el marco de la masificación de la ES así como los objetivos y metodología empleados en este estudio. En la segunda sección, analizo las oportunidades que el sistema de ES argentino presenta según la oferta institucional disponible y la dinámica de la demanda. En la tercera sección, examino los indicadores que dan cuenta de la equidad en la participación y en la graduación y los factores asociados con el rendimiento académico y el abandono. La cuarta sección está abocada al estudio de las políticas públicas de ES puestas en marcha en la última década para mejorar la inclusión en la ES. Concluyo con algunas reflexiones sobre los alcances de la inclusión social en la ES argentina y las cuestiones a profundizar a futuro desde la investigación y el diseño de las políticas públicas.

INCLUSIÓN SOCIAL EN LA MASIFICACIÓN DE LA ES

En las etapas iniciales de la expansión del sistema de ES, la meta democratizadora era alcanzar la igualdad de oportunidades en el acceso en función de las características adquiridas por los jóvenes gracias a su propio mérito evitando que los procesos de admisión discriminaran estadísticamente a los aspirantes por condiciones adscriptivas, es decir, centralmente el género, el estatus socioeconómico del hogar y el grupo étnico. Lo importante era entonces «igual tratamiento para los iguales» garantizando el principio aristotélico de equidad horizontal (Morduchowicz). Empero, la masificación de la ES tornó evidente que el grupo de jóvenes que alcanza a finalizar el nivel medio y aspira a ingresar en el nivel superior es claramente heterogéneo en términos de su capital económico, cultural y social. En particular, los jóvenes que concluyen la escuela media han tenido distintas oportunidades para adquirir una formación de calidad.

En el caso argentino, la desigualdad de logros en el nivel medio es fruto de la existencia de colegios que pertenecen a distintos circuitos de calidad, a los cuales acceden los jóvenes según su condición socioeconómica y el capital cultural y social de su hogar y a la existencia de enormes desigualdades socioeconómicas y geográficas en la sociedad argentina (Tiramonti; Binstock y Cerrutti; Kruger). De ello dan cuenta los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la calidad (ONE) aplicados a los estudiantes del último año del secundario en la Argentina. Estos muestran que una alta proporción de los jóvenes carecen de los conocimientos mínimos en lengua, matemática, ciencias naturales y sociales. Por ejemplo, en el ONE de 2010, los alumnos del último año del secundario con bajo desempeño representaban el 30% del total en la prueba de matemática, el 26,3% en la de lengua, el 34,3% en las de ciencias naturales y el 30,1% en la de ciencias sociales. El ONE 2010 incluye además un estudio sobre los factores extraescolares que inciden globalmente en los resultados revelando que el desempeño de los estudiantes se asocia estrechamente con su condición social (ONE).

De igual modo, los resultados obtenidos por Argentina en las pruebas internacionales PISA permiten constatar la fuerte desigualdad que existe en el nivel medio argentino en lo que respecta a la brecha de conocimientos. En 2012, dos tercios de los alumnos de 15 años se desempeñaron en los niveles más bajos (inferior a nivel 2) de aprendizaje en matemática, y uno de cada dos en lectura y ciencia. Además, el desempeño de los estudiantes con menor nivel socioeconómico se ubica en el cuarto lugar de los de desempeño más bajo entre los 65 países participantes (Ganimian).

Dado entonces que los jóvenes que acceden a la ES en el nuevo milenio no presentan condiciones iniciales homogéneas en lo que respecta a la calidad de los conocimientos y capacidades adquiridas en el nivel medio, la política de acceso que busca asegurar el principio de equidad horizontal no sólo resulta insuficiente sino que puede promover aún más la desigualdad en términos de resultados logrados (Ezcurra). Se impone entonces aplicar el principio de equidad vertical diseñando políticas públicas e institucionales que brinden un tratamiento diferencial a los que se encuentran en una situación inicial desigual (Chiroleu). Se amplía así el concepto de equidad educativa, de su meta inicial de igualdad de oportunidades formal en el acceso a la búsqueda de desarrollo de capacidades que garanticen la igualdad de oportunidades en la participación, los logros y la graduación e incluso en la inserción laboral posterior (López; Latorre et al.; Costa de Paula). Se destaca además que esta educación democratizadora debe ser de calidad (Dias Sobrinho), garantizando así la inclusión social (Aponte-Hernández).

Los objetivos de este artículo son, en primer lugar, analizar la información disponible en lo que respecta a las oportunidades existentes en términos del acceso de la población a la ES y también en relación con la capacidad de los y las jóvenes pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos de permanecer en las instituciones educativas y graduarse. Las dimensiones del concepto de inclusión social en la ES bajo análisis comprenden entonces la equidad en el acceso, la participación y la graduación. En segundo lugar, estos indicadores se analizan dentro de un contexto particular de políticas de ES e institucionales puestas en marcha bajo gobiernos democráticos en los últimos treinta años con el fin de mejorar la inclusión social.

Las bases de datos utilizadas para la confección de indicadores son los censos nacionales de población, los anuarios de estadísticas del Ministerio de Educación, la Encuesta Permanente de Hogares y el censo de estudiantes universitarios de la Universidad de Buenos Aires. El análisis sobre el contexto de las políticas para la inclusión se basa en investigaciones previas realizadas por otros especialistas en ES y por la autora de este artículo.

Tabla 1. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA (1989-2013)

TIPO DE INSTITUCIONES Y GESTIÓN	1989	1999	2003	2008	2013
Total instituciones universitarias	52	94	98	106	121
Estatales	29	42	45	48	57
Universidades nacionales y provinciales	29	37	39	41	50
Institutos universitarios	0	5	6	7	7
Privadas	23	52	53	58	64
Universidades	23	42	41	46	50
Institutos universitarios	0	10	12	12	14

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Políticas Universitarias.

EXPANSIÓN DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA

La ampliación en las oportunidades para acceder a los estudios de nivel superior se refleja, por un lado, en la creación de nuevas instituciones a lo largo de las principales ciudades del país. Por el otro, se expresa en la masificación de la ES. A continuación se analizarán ambos procesos.

NUEVAS INSTITUCIONES

Al examinar la oferta institucional de ES en los últimos 30 años de democracia surgen dos períodos de clara expansión. En primer lugar, el número de instituciones se duplicó durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), particularmente en el primer período que culmina en 1995. Lo destacable fue el aumento no sólo de instituciones universitarias nacionales sino también privadas. Tras la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1995, el ritmo de crecimiento del sector privado tendió a disminuir (ver Tabla 1).³

En segundo lugar, la expansión institucional continuó en los gobiernos que les sucedieron acelerándose nuevamente el crecimiento durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. La creación de nuevas universidades nacionales fue generalmente impulsada por los gobiernos locales y provinciales sin mediar una planificación general del Estado sobre la pertinencia y calidad de la prestación del servicio de enseñanza y aprendizaje que estas instituciones estaban en condiciones de ofrecer.

Si bien la existencia de nuevas instituciones puede constituir un incentivo para la expansión de la demanda, un aspecto a analizar a futuro es en qué medida la sola ampliación en el número de universidades contribuye con la

3 Entre otras funciones, la CONEAU tiene mandato legal para intervenir en las autorizaciones de nuevas instituciones universitarias, pronunciándose acerca de la consistencia y viabilidad de los proyectos institucionales para que el Ministerio de Educación autorice su puesta en marcha (CONEAU).

Tabla 2. ARGENTINA. MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR SECTOR Y GESTIÓN 2011

SECTOR Y GESTIÓN	ESTATAL	PRIVADA	TOTAL	PARTIC. %
Universitario	1.441.845	366.570	1.808.415	72,0
Superior no universitario	428.577	276.439	705.016	28,0
Total	1.870.422	643.009	2.513.413	100,0
Partic. %	74,4	25,6	100,0	

FUENTE: Secretaría de Políticas Universitaria y DINIECE.

inclusión social al facilitar no sólo que los jóvenes accedan a los estudios de nivel superior sino también que gocen de una formación académica y profesional apropiada que les permita insertarse exitosamente en el mercado laboral.

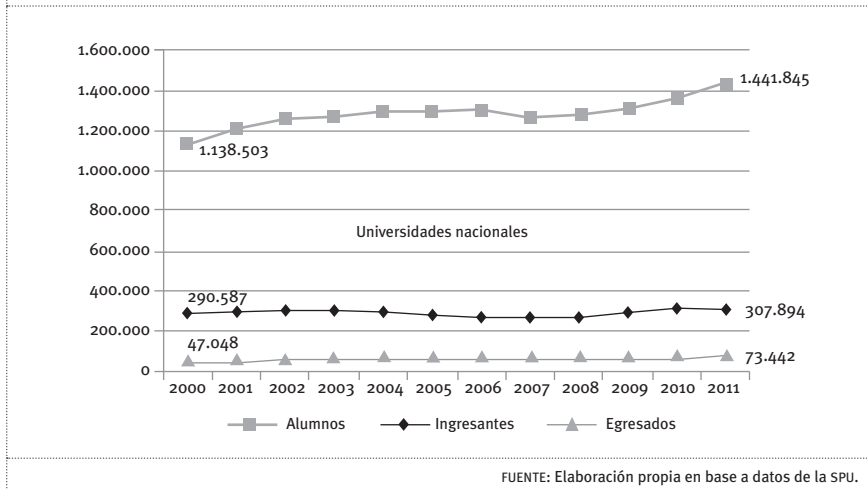
MASIFICACIÓN DE LA ES

Aproximadamente tres de cada cuatro estudiantes de ES en 2011 se encontraban cursando sus estudios en alguna de las 121 instituciones universitarias, aunque con una alta concentración en sólo seis de ellas.⁴ El resto de los jóvenes estudia en el sector superior no universitario, compuesto por 2164 institutos (DINIECE) que brindan exclusivamente carreras de formación docente para las distintas áreas y niveles de enseñanza, institutos técnicos y de formación profesional e institutos que ofrecen ambos tipos de formación (Tabla 2).

La evolución de la matrícula de ES en Argentina tuvo una tendencia ascendente a lo largo del siglo XX, con una tasa de crecimiento en este periodo de 6,7% anual promedio (García de Fanelli 2005). Este ritmo sostenido de expansión de la matrícula, que por momentos casi triplicó el crecimiento de la población joven, se vio periódicamente alterado por la inestabilidad política del país, la cual repercutió en el sector más importante en términos de absorción de la matrícula, es decir, el sector de universidades nacionales. Este fenómeno se observa, en particular, desde mediados de siglo XX, momento a partir del cual los cambios entre gobiernos democráticos y de facto estuvieron asociados con mecanismos de admisión más permisivos o más restrictivos, respectivamente.

Los factores políticos, no obstante, ejercieron su influencia en el corto plazo. En el largo plazo, la dinámica de la demanda obedeció a factores estructurales más profundos, tales como la evolución de los graduados de la escuela secundaria y la demografía (García de Fanelli 2005). Precisamente, en la primera década del siglo XXI se aprecia una desaceleración en el crecimiento de la matrícula de ES (3,1% anual promedio), probablemente como efecto del estancamiento en la graduación en el nivel medio en un periodo, no obstante, de mejora sustantiva en el acceso de los jóvenes a este nivel (García de Fanelli 2014a).

4 La suma de la matrícula de las universidades nacionales de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán, Rosario y Tecnológica representaba en 2011 el 54% del total del sector universitario nacional. Entre ellas destaca la Universidad de Buenos Aires con 350 mil estudiantes (SPU).

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE INGRESANTES, ALUMNOS Y EGRESADOS DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS NACIONALES (2000-2011)

A su vez, dentro del sistema de ES, mientras que las universidades nacionales presentaron un aumento muy reducido en la cantidad de sus estudiantes, las universidades privadas y los institutos superiores no universitarios estatales y privados fueron los que más ampliaron su matrícula en la primera década del siglo XXI. Como se aprecia en la Tabla 2, la matrícula del sector de gestión privada universitario y superior no universitario representaba en 2011 el 25,6% del total. Cabe señalar que este sector privado se financia principalmente a través de los aranceles que abonan los estudiantes, los cuales no acceden a las becas disponibles para el sector público.

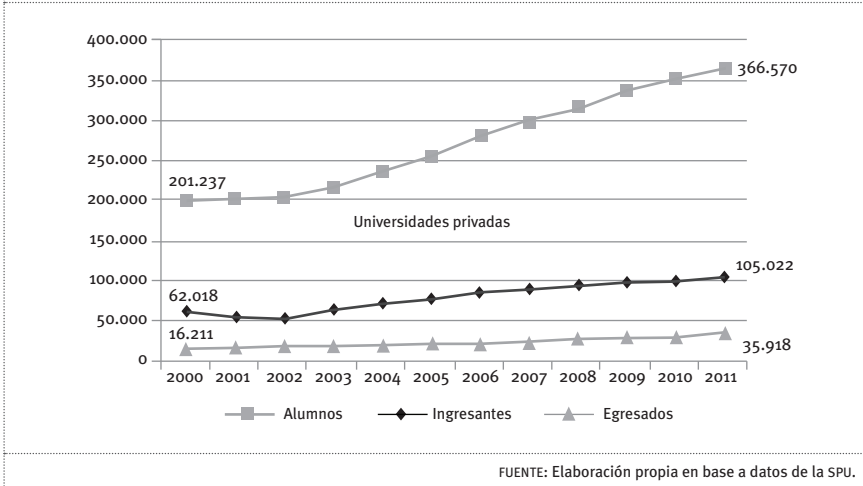
La tasa de crecimiento anual promedio de los ingresantes a las universidades nacionales entre 2000 y 2011 fue de apenas 0,5%⁵ (ver Gráfico 1), muy por debajo del crecimiento anual promedio de la población de 18 años en dicho lapso, que fue de 1,5% (INDEC). Como saldo positivo del periodo, se puede destacar un aumento en el ya de por sí muy reducido número de egresados, posiblemente como reflejo de la dinámica expansiva de la década previa (ver Gráfico 1).⁶

Al respecto cabe tener presente que existe una brecha entre la duración real promedio de los estudios de grado y su duración formal. Los estudiantes de las universidades nacionales en 2005 demoraban entre un 30% y un 80% más que la duración teórica en concluir los estudios dependiendo de la carrera (SPU).

5 Cálculo propio en base a datos del Gráfico 1.

6 En el Anuario de Estadísticas Universitarias que elabora la SPU no se brinda información que discrimine entre los estudiantes y egresados del pregrado y el grado. Esta es un dato muy relevante al analizar la evolución positiva de los graduados pues en algunos casos puede tratarse de egresados de títulos intermedios o carreras cortas, siendo que estos títulos se expandieron en la última década.

Gráfico 2. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE INGRESANTES, ALUMNOS Y EGRESADOS DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS (2000-2011)



Por tanto, es posible estimar que el aumento en el número de los egresados en la primera década del siglo XXI observados en el Gráfico 1 corresponda en su mayoría a estudiantes que ingresaron al sector universitario aproximadamente a mediados de los años noventa.

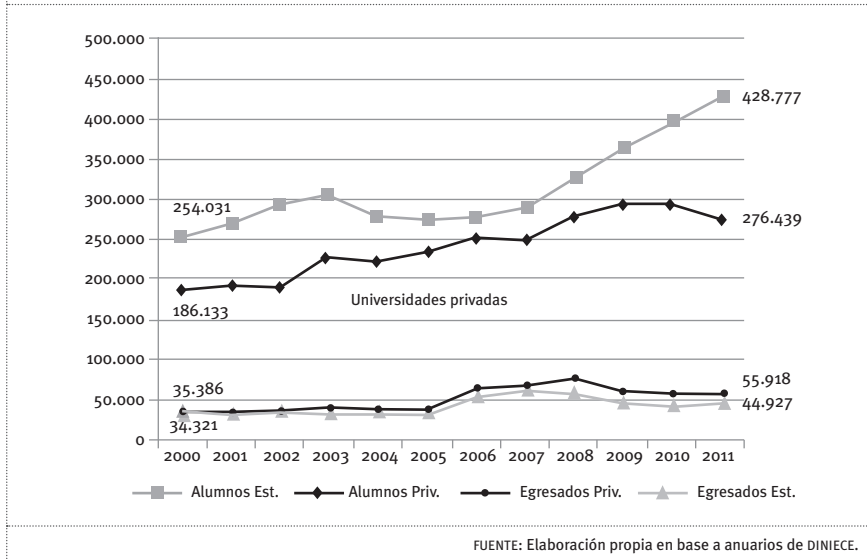
El sector universitario privado, por el contrario, mostró mayor dinamismo, creciendo el número de ingresantes entre 2000 y 2011 a una tasa anual promedio de 4,9%.⁷ Es posible atribuir esta expansión a varios factores. En primer lugar, se destaca el efecto ingreso producto de una mejora en el nivel de remuneraciones percibido por el propio estudiante que trabaja o por los miembros de su hogar tras el crecimiento económico experimentado por el país entre 2004 y 2011. En segundo lugar, algunas instituciones privadas ofrecen mayor flexibilidad que las públicas en términos de oferta horaria para la cursada, apropiada para los jóvenes adultos que tienen que estudiar y trabajar al mismo tiempo. Finalmente, las carreras de grado en las universidades privadas presentan en promedio una menor duración formal que en las universidades públicas.

En las universidades privadas también evolucionó positivamente la cantidad de egresados. En 2011 se graduaron en las instituciones universitarias privadas un tercio del total de los egresados de carrera de pregrado y grado universitario del país (véase Gráficos 1 y 2).

La matrícula en el sector terciario no universitario mostró asimismo un mayor dinamismo que la de las universidades nacionales. En particular, el sector de gestión estatal lideró el proceso de expansión a partir de 2005-2006 (ver Gráfico 3). La cantidad de estudiantes se incrementó aproximadamente un 50%

7 Cálculo propio en base a datos del Gráfico 11.

Gráfico 3. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE ALUMNOS Y EGRESADOS DE LAS INSTITUCIONES DE ES NO UNIVERSITARIAS SEGÚN GESTIÓN ESTATAL Y PRIVADA (2000-2011)



entre 2005 y 2011, tanto en los institutos de formación docente como en los técnicos profesionales. En el caso de los institutos técnicos profesionales del Estado, éstos vieron duplicar su matrícula en ese periodo, probablemente como respuesta a la promoción de este sector desde la sanción de la Ley de Educación Técnica Profesional en 2005.

Como producto de la fuerte expansión de la ES a lo largo del siglo XX —motorizada inicialmente por el sector universitario nacional— y tras un crecimiento algo más moderado en el nuevo milenio, la tasa bruta de participación en la ES entre los 18 y 24 años de edad llegó a ser de 52,9% en 2011 (SPU). Argentina alcanzó así un nivel alto de masificación de la ES (Brunner).

En este proceso de masificación, la incorporación de las mujeres a la ES desempeñó un papel clave representando en 2011 el 57,1% de la matrícula universitaria y el 68,3% de la matrícula de ES no universitaria (SPU y DINIECE). Al concluir la primera década de este siglo, es posible constatar que las mujeres están sobrerrepresentadas entre los estudiantes de ES siendo que su participación en la población de 18 a 24 años en 2010 era del 50% (INDEC).

En suma, los indicadores analizados dan cuenta de la expansión de la oferta institucional y de un amplio acceso de los egresados del nivel medio a la ES. A pesar de este buen resultado en términos de acceso y participación en el nivel superior, es importante analizar en qué medida este logro es diferencial en función del nivel socioeconómico del estudiante y de su familia. También lo es preguntarnos por la capacidad de estos jóvenes para obtener finalmente el título al cual aspiran.

EQUIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

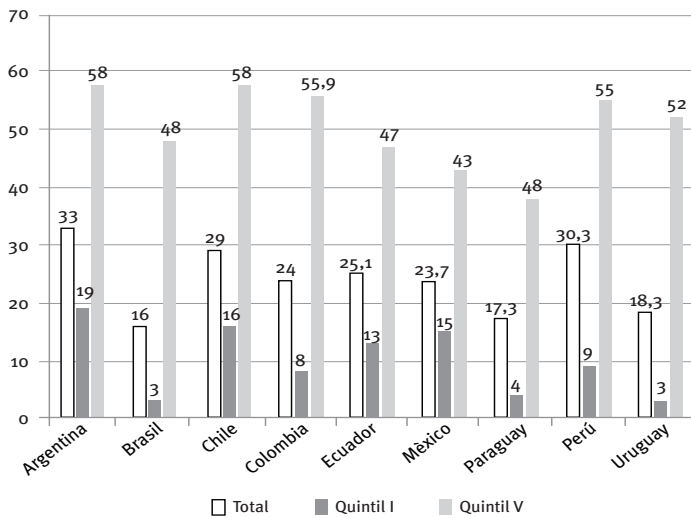
La participación de los jóvenes en la ES es claramente desigual en función del nivel socioeconómico del hogar. No obstante, en términos relativos respecto de la situación presente en otros países de América Latina, Argentina muestra un resultado más equitativo. En el gráfico IV se puede apreciar la tasa neta de participación en la ES total y en el quintil de hogares con los ingresos más altos (v) y más bajos (i) en algunos países de América Latina. Argentina y México presentan la menor brecha en lo que respecta a las tasas de participación del 20% más rico y del 20% más pobre de la población. En el otro extremo, la mayor desigualdad se aprecia en Brasil y Uruguay.

En términos de tasa neta de participación del sector de menores ingresos, Argentina exhibe el mayor valor. Al respecto, llama la atención que Chile, con un modelo de acceso y financiamiento de los estudios de ES claramente diferente al de Argentina (fuerte selectividad en la admisión y cobro de aranceles) muestre gran semejanza en lo que hace a la participación del sector de menores ingresos. Es probable que, en este caso, un elemento a contemplar sea el papel que ha desempeñado el sector superior no universitario en este proceso, ya que este sector suele atraer a un estudiantado de menor nivel socioeconómico (García de Fanelli y Jacinto).

En la sección anterior se ha visto que, en la última década en Argentina, la cantidad de estudiantes en los institutos de formación docente y técnicos-profesionales aumentó en mayor medida que en las universidades. De igual modo en Chile, en 2010 se constató que los nuevos inscriptos en las instituciones no universitarias (centros de formación técnica e institutos profesionales) por primera vez era equivalente a la de las universidades (Zapata). Se debe tener presente que, aun cuando estas instituciones son de gestión privada, el acceso a los centros de formación técnica y a los institutos profesionales en Chile es menos selectivo que en el sector universitario y existen becas destinadas a los jóvenes de menores recursos (Espinoza y González).

En el caso argentino, la tasa neta de escolarización superior en el quintil más pobre está también afectada por la menor probabilidad que tienen estos jóvenes de culminar los estudios de nivel medio (Binstok y Cerrutti). Al respecto, la deserción en el nivel medio es de gran magnitud. El 69% de los jóvenes de 15 a 19 años, que al momento del Censo Nacional de Población de 2010 declaraban haber concurrido al nivel medio, pero que ya no asistían más, interrumpieron sus estudios sin obtener el título. Por otra parte, entre los jóvenes de 20 a 24 años que habían asistido al nivel medio, el 41% no alcanzó a graduarse (INDEC). Existe, entonces, un problema serio de equidad de resultados en el nivel medio, que tiende a confundirse cuando se analiza la equidad en el acceso a la ES. Es decir, la baja participación de los quintiles de ingreso más bajo en la ES que observamos en el Gráfico 4 esconde también la desigualdad en los logros del nivel medio.

Gráfico 4. TASA NETA DE ES TOTAL Y POR HOGARES SEGÚN QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE (I Y V) (APROX. 2010)



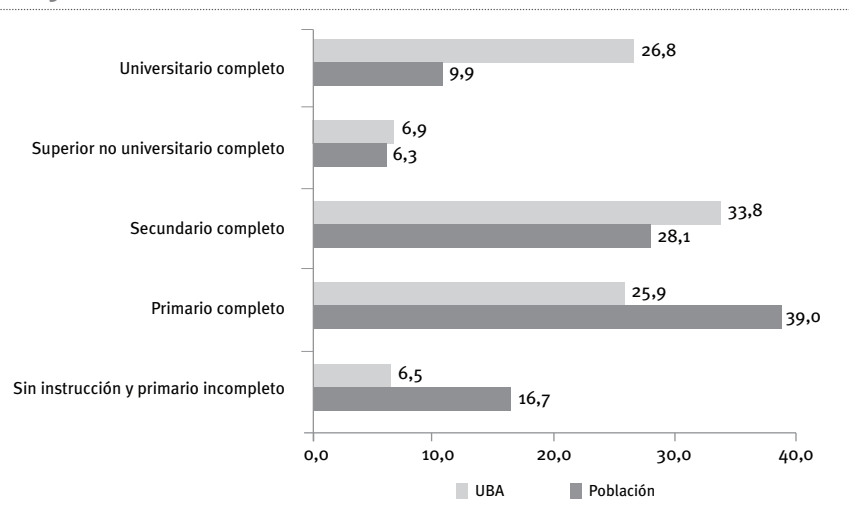
FUENTE: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Para analizar la equidad en la participación de los jóvenes en la ES es posible también comparar la educación promedio alcanzada por la población con la que tienen los padres de los estudiantes. La educación de los padres es una variable proxy del nivel socioeconómico y del capital cultural de la familia. En la construcción de este indicador, se tuvo como fuentes secundarias el censo de estudiantes de la UBA de 2011 y el Censo Nacional de Población de 2010 para el área de influencia de esta universidad, es decir, la Capital Federal y el Gran Buenos Aires⁸ (ver Gráfico 5).

Como es posible apreciar en este gráfico, los hijos de padres con título universitario tienen más posibilidad de asistir a la universidad que los de nivel educativo bajo (sin instrucción-primaria incompleta y completa). Empero, es destacable la alta participación entre los estudiantes del segmento medio de la población, cuyos padres tienen secundaria completa y terciaria o universitaria incompleta. Además, casi un tercio de los alumnos de grado de la UBA provienen de un hogar con bajo nivel de capital cultural. Este dato también se corresponde con el alto porcentaje de estudiantes de la UBA que en 2011 estudiaba y trabajaba: 62,7% (UBA).

8 De acuerdo con el Censo de Estudiantes de la UBA 2011, 53,1% de los estudiantes de grado residen en la Capital Federal, 42,2 % en el Gran Buenos Aires, 4,5 % en el resto de la Provincia de Buenos Aires y 0,1 % en otro lugar (UBA).

Gráfico 5. NIVEL EDUCATIVO MÁXIMO ALCANZADO POR LA POBLACIÓN MAYOR DE 25 AÑOS Y POR LOS PADRES DE LOS ESTUDIANTES DE LA UBA



Nota: La población corresponde a la Capital Federal y a los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

FUENTE: Elaboración propia en base a INDEC y UBA.

EQUIDAD EN LOS RESULTADOS

Si bien los datos analizados hasta el momento revelan que Argentina alcanza una adecuada cobertura de la población que está en condiciones de acceder al nivel superior «aunque con oportunidades diferenciales en función del estrato socioeconómico y cultural de los hogares», diversos indicadores e investigaciones muestran que existen serios problemas en torno a la retención, el rendimiento académico y la graduación de los estudiantes.

EFICIENCIA EN LA TITULACIÓN Y EL RENDIMIENTO

Centrándonos en el sector universitario, es posible apreciar que los niveles de deserción son elevados. Dado que no existen indicadores oficiales sobre la tasa de eficiencia en la titulación, se puede construir un indicador para aproximarnos a la medición de este fenómeno calculando el cociente entre los egresados de grado en las universidades en un determinado año y los nuevos ingresantes seis años antes. El resultado de este indicador muestra que, tras seis años de estudio, de cada 100 inscriptos en las universidades nacionales egresan en promedio 24 estudiantes y en las privadas 43⁹ (García de Fanelli 2014b).

9 Para el cálculo se tomó en cuenta el promedio de egresados en las universidades entre 2007 y 2009 y el promedio de los nuevos inscriptos entre 2001 y 2003.

La mayor tasa de graduación en las universidades privadas es posible atribuirla a varios factores. En primer lugar, en el sector privado, los datos sobre inscriptos son más precisos que en las estatales. Los alumnos que ingresan a las universidades nacionales pueden, sin costo alguno, inscribirse en más de una carrera para decidir luego cuál se adapta mejor a sus aspiraciones profesionales y académicas. La ausencia de procedimientos selectivos en el acceso a las universidades nacionales y la gratuidad de los estudios favorecen el despliegue de estas estrategias por parte de los jóvenes (Ennis y Porto). Por el contrario, el ingreso a una carrera del sector privado supone el desembolso de un pago en concepto de arancel, por lo cual estas mismas estrategias en las universidades privadas tienen un costo elevado. Además, por cuestiones burocráticas y políticas (la cantidad de estudiantes incide en la determinación del monto del presupuesto público que se le asigna a cada universidad nacional) puede ocurrir que los jóvenes que abandonan una cierta carrera en una universidad nacional permanezcan en los registros de alumnos en carácter de estudiantes por un largo período. En segundo lugar, las universidades privadas han acertado sus planes de estudio en los años noventa y varias carreras de grado tienen una duración de cuatro años. En el sector estatal, si bien se ha reducido el número de años en ciertas carreras, su duración real, en términos de la cantidad de materias que los jóvenes deben aprobar para obtener el título, en ocasiones no ha variado significativamente. Finalmente, los jóvenes que asisten a las instituciones privadas provienen de sectores socioeconómicos de mayores ingresos promedio que en las estatales (Ennis y Porto). Esto puede facilitar la graduación oportuna de los estudios.

Con relación al rendimiento académico de los estudiantes, un indicador disponible para el conjunto del sector es el número de materias aprobadas por aquellos que se reinscriben en un año determinado. En 2011, el 29% de los jóvenes que se reinscribieron en las universidades nacionales y el 15% en las universidades privadas no habían aprobado ninguna materia el año previo. En algunas universidades nacionales este guarismo era aún superior llegando al extremo de representar más de la mitad de los estudiantes reinscritos (SPU). Esto revela problemas serios de rendimiento académico.

GRADUACIÓN Y ABANDONO EN UN GRUPO ETARIO POR GÉNERO

Otra forma de aproximarnos a la medición de la graduación y el abandono de los estudios superiores es a través de datos censales y de la encuesta permanente de hogares (EPH). Mientras que los datos analizados previamente provienen de información que las universidades brindan al Ministerio de Educación, los datos censales o de la EPH se basan en las respuestas de los propios individuos. En este caso es posible examinar, para un grupo de edad determinado, en qué medida aquellos que han asistido a la ES, pero que declaran en el Censo no asistir más, se han graduado o bien han abandonado sus estudios sin obtener el título. La Tabla 3 muestra los resultados para el grupo de jóvenes de 25 a 29 años.

Tabla 3. ARGENTINA. JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS QUE ASISTIERON A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PERO QUE YA NO ASISTEN MÁS SEGÚN OBTENCIÓN DEL TÍTULO, SECTOR Y SEXO 2010

SEXO	SUPERIOR NO UNIVERSITARIO		UNIVERSITARIO	
	ABANDONO	GRADUACIÓN	ABANDONO	GRADUACIÓN
Varones	34	66	47	53
Mujeres	30	70	36	64
Total	31	69	41	59

FUENTE: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población 2010 INDEC.

Como se aprecia en la tabla 3, la tasa de abandono es de 31% en los jóvenes de 25 a 29 años que asistieron al sector superior no universitario y de 41% de los que concurren al sector universitario. La menor tasa de abandono que surge de este indicador, al compararlo con la eficiencia en la titulación universitaria, responde a varios factores. En primer lugar, puede existir un sesgo en las respuestas de los que responden el censo en dirección a dar por concluidos los estudios, cuando en realidad todavía no se ha obtenido el título. Recordemos que las respuestas del censo pueden provenir de distintos miembros de la familia. En segundo lugar, los jóvenes que se han inscripto en una carrera en una institución de ES, pero que después abandonaron en el primer año, pueden llegar a responder que no asistieron a este nivel. En tercer lugar, el indicador de graduación para un grupo de edad no contempla cuántos años le insumió al joven concluir sus estudios. Dado que una característica en Argentina es que los estudiantes demoran muchos años más que lo que indica la duración teórica de las carreras en obtener el título, es de esperar que la tasa de graduación aumente si se toma en cuenta lapsos mayores en el cálculo. En cuarto lugar, este dato incluye a los graduados y desertores del sector público y privado y, como vimos, la tasa de graduación de este último es más elevada. Finalmente, la brecha entre la tasa de abandono para un grupo de edad según datos censales y la eficiencia de titulación según información de las universidades, revela la diferencia entre dos conceptos distintos: la permanencia en la ES, en el primer caso, y la retención en una cierta carrera dentro de una universidad particular, en el segundo caso. Es importante distinguir entre el abandono definitivo de los estudios superiores de su interrupción en una carrera o universidad en particular, para luego continuar en otra institución o carrera (Cabrera et al.). Al respecto, Vicente Tinto aclara que esta distinción es relevante para el diseño de la política pública pues la permanencia en el sistema de ES implica el esfuerzo que realiza el estudiante en pos de concluir sus estudios, mientras que la retención es el esfuerzo que lleva a cabo la institución para retener a sus estudiantes (Cabrera et al.).

Otro dato de interés que revela la tabla 3 es la mayor tasa de graduación de las mujeres respecto de la de los varones y de la ES no universitaria con relación a la universitaria. En este último caso, la diferencia es probablemente

atribuible a la menor duración promedio de las carreras terciarias.¹⁰ Finalmente, cabe tener presente que, en el grupo de edad analizado (25-29 años), 365 mil jóvenes declararon en el Censo de Población 2010 que estaba aún estudiando en instituciones de ES no universitaria y universitaria. Por tanto, es probable que un grupo importante de estos jóvenes adultos no concluya los estudios elevando la tasa de abandono final del sector.

GRADUACIÓN Y ABANDONO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO

Con el propósito de examinar la equidad de la ES en lo que respecta a la capacidad de los estudiantes de concluir sus estudios, es posible analizar la graduación y el abandono para un grupo de edad en función del ingreso per cápita familiar del hogar del estudiante según datos de la EPH. En este caso se aplican los mismos comentarios realizados previamente sobre la validez de este indicador para el caso de datos censales. Por otro lado, a los fines de aumentar el número de casos, pues se trata de un dato muestral, se tomó un grupo de edad más amplio, de 18 a 30 años.

Como es posible observar en el gráfico 6, la proporción de estudiantes que alcanzó a graduarse dentro de ese grupo etario (entre aquellos que asistieron pero ya no asisten más y los que continúan estudiando), es significativamente más alta entre los jóvenes que pertenecen al quintil más alto de ingreso (Q5) y más baja entre los de los sectores de menor nivel de ingreso per cápita familiar (Q1 y Q2).

Dentro del grupo de estudiantes que pertenecen al quintil más pobre de ingresos (Q1), la mitad ha abandonado sus estudios sin llegar a obtener el título (Gráfico 7). Además de estos indicadores que brindan una visión aproximada del grado de equidad en los resultados de la ES argentina, diversas publicaciones exponen los hallazgos de investigaciones sobre el rendimiento académico y la graduación, acotadas a casos de universidades y carreras en las universidades argentinas (García de Fanelli 2014b). Estas investigaciones examinan en particular los factores individuales asociados con estos fenómenos encontrando, entre los principales determinantes, variables que miden indirectamente el nivel socioeconómico y el capital cultural del hogar, tal como el nivel educativo de los padres. También, corroborando lo que indican los indicadores globales antes analizados, encuentran que las mujeres tienen mejor rendimiento académico que los varones. Finalmente, otro elemento a destacar es la actividad laboral de los estudiantes y el financiamiento de los estudios.¹¹

10 Es interesante constatar si a futuro esta diferencia con el superior no universitario se mantendrá, ya que en 2008 la carrera de formación docente para los niveles preescolar y primario aumentó de dos años y medio a cuatro años su duración teórica.

11 Véase al respecto los artículos reunidos en el libro editado por Alberto Porto y el libro de Luciano Di Gresia.

Gráfico 6. ARGENTINA. JÓVENES DE 18 A 30 AÑOS QUE SE GRADUARON DENTRO DEL GRUPO DE LOS QUE ASISTEN O ASISTIERON A LA ES POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2012 (EN %)



FUENTE: Elaboración propia en base a la EHP 2012.

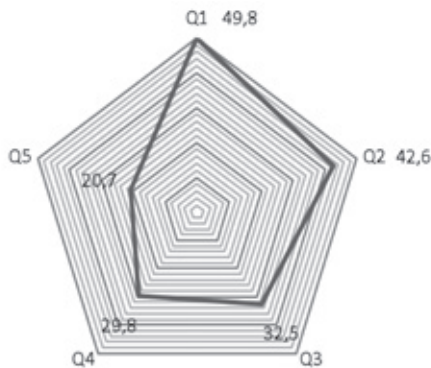
Con relación a la actividad laboral, el impacto negativo sobre el rendimiento académico varía en función de la cantidad de horas que los estudiantes trabajan y si el trabajo está asociado con la carrera que está cursando (Fazio). Respecto al financiamiento de los estudios, se encontró que el rendimiento académico es mejor si el estudiante financia sus estudios con apoyo familiar y becas o exclusivamente con becas. Finalmente, estos trabajos también han revelado que las características personales de los estudiantes y de su entorno social, impactan sobre el rendimiento académico en el primer año y éste, a su vez, constituye buen predictor del éxito posterior (García de Fanelli 2014b).

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA ES

Del análisis de los indicadores sobre la equidad en el acceso, la participación y la graduación en la ES argentina, surge con claridad que, si bien los logros alcanzados en cuanto a la cobertura y la ampliación de la oferta institucional son importantes, los niveles de abandono son elevados y afectan en particular a los jóvenes de los sectores socioeconómicos de menores ingresos. El abandono, por otra parte, se encuentra asociado con el capital cultural de la familia y con las posibilidades de los jóvenes de haber accedido a educación de calidad en el nivel medio.

Frente a esta situación de inequidad en los logros en el nivel superior, cabe analizar en qué medida se han puesto en marcha en la última década políticas públicas que apunten más directamente a la inclusión social. Al respecto, caben destacar dos políticas: la promoción de las tutorías y los programas de becas y otros financiamientos públicos a los estudiantes de menores ingresos.

Gráfico 7. ARGENTINA. JÓVENES DE 18 A 30 AÑOS QUE ABANDONARON SIN GRADUARSE DENTRO DEL GRUPO DE LOS QUE ASISTIERON A LA ES Y YA NO ASISTEN MÁS, 2012 (EN %)



FUENTE: Elaboración propia en base a la EHP 2012.

PROMOCIÓN DE LAS TUTORÍAS

Las tutorías adquirieron mayor presencia en las universidades, especialmente desde comienzos de 2000, como efecto de la acreditación de las carreras de grado por parte de la CONEAU y del financiamiento para la mejora de la enseñanza de éstas y otras carreras a través del Programa de Calidad Universitaria (Capelari).

En las primeras acreditaciones de las carreras grado, las resoluciones de la CONEAU recomendaban la incorporación de actividades de apoyo a los estudiantes, tales como las tutorías, para mejorar la retención, el rendimiento académico y la graduación (Capelari). La asignación de fondos reforzó esta política, ya que éstos estaban destinados a implementar los planes de mejora comprometidos como resultado de la acreditación realizada por la CONEAU. Las tutorías constituyeron uno de los componentes financiados, especialmente en uno de estos programas, el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de las Ingenierías. Otra línea de financiamiento de este Programa de Calidad que impulsó la incorporación de las tutorías en las universidades ha sido el Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de Carreras de Grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática.

En general, estas tutorías se han incorporado como un mecanismo remedial para paliar los déficits en el conocimiento que poseen los estudiantes. Especialmente a lo largo del primer año y en casi la mitad de los casos relevados por la Secretaría de Políticas Universitarias en 2010, el modelo utilizado era la tutoría de pares por parte de alumnos avanzados de las carreras (Capelari).

Si bien algunos trabajos aportan evidencia cualitativa sobre el impacto positivo de las tutorías, por el momento es escasa la información sobre la eficacia de esta política en la mejora del rendimiento académico y la retención de los

estudiantes. Al respecto, es importante tener presente que, al ser las tutorías realizadas en muchos casos por los estudiantes avanzados, éstas pueden en principio cumplir un papel relevante en la mejora de la integración social del joven en la institución aportándole información sobre el funcionamiento institucional, las materias a cursar y todos aquellos datos de utilidad para mejorar la integración del estudiante en la organización universitaria. No obstante, difícilmente este tipo de tutoría contribuya a paliar el déficit de conocimiento que tienen los estudiantes que no han accedido a buenos colegios secundarios públicos y privados. Las tutorías de pares pueden ser de utilidad para atender uno de los problemas que, según Tinto, actúa sobre la deserción universitaria: la falta de integración social. Pero Tinto destaca que la deserción es fruto también de la falta de integración en el sistema académico, lo cual se expresa en la deserción no voluntaria por fracaso académico. Difícilmente este tipo de tutorías pueda servir para paliar este tipo de abandono, pues los estudiantes no están capacitados para brindar este tipo de apoyo académico. Por otra parte, la concurrencia de los estudiantes a las tutorías en las universidades nacionales de la Argentina es voluntaria, lo cual no garantiza, entonces, que quienes se acercan a los tutores sean realmente quienes más lo necesiten. Finalmente, existen varios programas de tutorías dentro de las universidades nacionales, pero estos están poco articulados entre sí. Son además financiados casi en un 60% por parte del gobierno nacional (Capelari), lo cual pone en duda su institucionalización cuando esos fondos dejan de estar presentes (García de Fanelli 2014c).

BECAS PARA LOS ESTUDIOS DE GRADO

Existen dos programas principales: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) creado en 1996 y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) puesto en marcha en el 2008.¹²

El principal objetivo del PNBU es promover la igualdad de oportunidades a través de un sistema de becas que facilite el acceso y la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico (PNBU). Dentro del PNBU, se otorgaron 18.712 becas en 2011 a jóvenes menores de 35 años que aspiraban ingresar en instituciones universitarias nacionales en las ramas de ciencias de la salud, humanas y sociales. También hay un subprograma destinado a jóvenes con características especiales (indígenas y discapacitados).¹³ El monto anual de la beca del PNBU es de \$7.200¹⁴ en 2014 (SPU).

El PNBB tiene los mismos objetivos que la PNBU pero está dirigido a ingresantes menores de 28 años de edad, de bajos recursos económicos y que ingresen en las universidades o institutos universitarios o en terciarios no universitarios

12 Para un análisis de las características de estos programas, evolución en el número de becas y en el monto asignado véase García de Fanelli (2014c).

13 En 2011 se otorgaron 72 becas a estudiantes discapacitados y 76 a estudiantes indígenas.

14 Equivalente a aproximadamente US\$ 848 dólares anuales al cambio oficial de noviembre de 2014.

de gestión estatal para estudiar carreras de pregrado y grado vinculadas con las ciencias aplicadas, naturales, exactas y básicas. Los montos del PNBBS dependen del tipo de carrera (de grado, tecnicaturas científico-técnicas o profesorado no universitarios) y del año de la cursada. Son mayores a medida que se avanza en la carrera y en las carreras universitarias respecto de las del sector terciario. Por ejemplo, en las carreras de grado universitarias, el monto anual en 2014 es de \$8.640 en el primer año, hasta \$20.736 en el quinto año.¹⁵ En 2011 se otorgaron 29.224 becas dentro del PNBBS (SPU). El PNBBS fue acompañado además por fondos asignados por el Ministerio de Educación a las instituciones receptoras para llevar a cabo acciones complementarias que promuevan la retención y el seguimiento de los estudiantes. La política principal que se impulsa es la tutoría por pares.

Al igual que ocurre con los programas de tutorías, esta política de becas resulta consistente con el diagnóstico que surge tras analizar los indicadores de abandono, los cuales muestran que esta situación afecta especialmente a los estudiantes pertenecientes a hogares de bajo nivel de ingreso. Empero, tal como se observa en lo que respecta a los programas de tutoría, por el momento no hay información sobre su impacto para mejorar la equidad en el acceso, la retención y la graduación. Un aspecto a señalar es que el monto de las becas no resulta suficiente para impedir que estos jóvenes de menores recursos trabajen mientras estudien. Otra cuestión a atender es en qué medida estas acciones complementarias, a través de tutorías, son suficientes para paliar el fuerte déficit de conocimiento y de capital cultural de estos jóvenes que acceden a las carreras universitarias o superiores no universitarias.

Iguales consideraciones se aplican a un nuevo programa puesto en marcha en 2014 denominado «Progresar». Está destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan o que, si lo hacen, su ingreso es inferior al salario mínimo, vital y móvil, y el grupo familiar presenta estas mismas condiciones laborales. El objetivo es que el monto a otorgar en carácter de subsidio a los jóvenes contribuya con el acceso o conclusión de los estudios en cualquier nivel. En este caso también el monto de la prestación es reducido, \$600 mensuales¹⁶ y se les retiene un 20% de este importe a lo largo de un cuatrimestre hasta tanto los estudiantes acrediten efectivamente que están estudiando. A junio 2014, 368.010 jóvenes acreditaron su escolaridad y comenzaron a cobrar este subsidio. Aproximadamente la mitad de las solicitudes fueron para estudios universitarios y terciarios (ANSES). Dado el diseño de esta política, lo más probable es que pueda tener efecto sobre el acceso y eventualmente la permanencia, pero con resultados inciertos respecto del rendimiento académico y la finalización de los estudios de nivel superior.

15 Equivalente a aproximadamente US\$ 1.000 y US\$ 2.500 anuales respectivamente según el tipo de cambio oficial en noviembre de 2014.

16 Equivalente a US\$ 73 al tipo del cambio oficial en noviembre de 2014.

REFLEXIONES FINALES

De la lectura de los indicadores analizados, surge que Argentina ha logrado ingresar en la etapa de la masificación de la ES. Lo ha hecho facilitando, a través de sus mecanismos no selectivos de admisión y su amplia oferta institucional, que los egresados de nivel medio pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos se transformen en estudiantes de ES. No obstante, desde el punto de vista de la equidad en la participación, existe una brecha significativa entre los jóvenes que pertenecen a hogares de bajo y alto nivel de ingreso. Como aspectos positivos cabe destacar que esta brecha es menor en Argentina que en otros países latinoamericanos y que se alcanzó la equiparación de los géneros.

La igualdad formal de oportunidades en el acceso, que se expresa en un nivel alto de participación de los jóvenes en la ES, no ha sido empero suficiente para eliminar las barreras de capital económico, cultural y social que dificultan el tránsito en el primer año y el rendimiento académico. Los bajos niveles de retención, especialmente en el primer año, y los problemas de rendimiento académico, devienen luego en baja eficiencia en la titulación. Este abandono es además mucho más importante entre los estudiantes de hogares de bajo ingreso per cápita.

La educación es un proceso acumulativo, por lo cual la mejora de las oportunidades de los que se encuentran en situación desventajosa en términos económicos, culturales y sociales para acceder, permanecer y graduarse en la ES es una tarea que debe comenzar en los niveles previos. Las pruebas de calidad nacionales e internacionales y las investigaciones realizadas sobre el rendimiento y la equidad en el nivel medio de la Argentina exponen que la situación es sumamente grave. Ahora bien, en la medida en que los gobiernos y la comunidad universitaria apoyan la política pública de mecanismo no selectivo de admisión al sector universitario nacional, los déficits de aprendizaje del nivel medio se transforman en una cuestión a resolver también por parte de este sector. Su omisión implicaría que la inclusión social en la ES se limita a dejar que los jóvenes ingresen, sin revelar preocupación por lo que les suceda a posteriori. Esta desatención también pondría en riesgo el aseguramiento de niveles mínimos de calidad en la formación de los futuros profesionales y científicos, con consecuencias entonces graves para toda la sociedad.

Realizando un balance inicial sobre lo que se ha avanzado al respecto en las últimas dos décadas, cabe subrayar el papel de la CONEAU y el impulso que, a través de su accionar y del Programa de Calidad del Ministerio de Educación, han adquirido los programas de tutorías. Asimismo, se han creado nuevos programas de becas para promover ciertas carreras prioritarias, a la par que se buscó mejorar los índices de retención y rendimiento académico, y recientemente se comenzó a otorgar subsidios para el acceso y la graduación. Sin embargo, la falta de evaluaciones de impacto, tanto de los sistemas de tutoría como de los programas de becas, no permite concluir si estos instrumentos

son adecuados para hacer frente al serio desafío de mejorar la retención y la graduación garantizando además la calidad de los aprendizajes logrados. Las características y cobertura de estos programas permiten anticipar que seguramente no son suficientes para hacer frente a este reto.

También es de destacar la ausencia de información sobre las posibilidades de movilidad social ascendente de aquellos que se gradúan en la ES y sobre los distintos niveles de remuneración y calidad de los empleos a los cuales logran acceder. Este último punto no sólo es importante en lo que respecta a la equidad de resultados según nivel socioeconómico sino también en términos de género.

Se debe tener presente que, a futuro, la ES argentina se expandirá gracias a los nuevos graduados de la educación media que provendrá centralmente de los sectores socioeconómicos de menor ingreso y capital cultural. Desarrollar políticas públicas e institucionales en el nivel superior para asegurar el acceso a una educación de calidad, a la par que se mejora la retención y la graduación, deviene entonces una tarea prioritaria, tanto para garantizar la inclusión social como también para formar con calidad a los futuros trabajadores que requerirán la sociedad del conocimiento y el aumento del bienestar material y humano.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES. Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR), 2014. Disponible en <http://www.progresar.anses.gov.ar/noticia/jovenes-acreditaron-su-escolaridad-y-cobrarán-progresar-10> [Accedido en julio 2014].
- Aponte-Hernández, Eduardo. «Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021» en Gazzola, Ana Lucía y Axel Didriksson (eds.) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC, 2008.
- Binstock, Georgina y Gabriela Cerrutti. *Carreras Truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF, 2005.
- Brunner, José Joaquín. «La idea de universidad en tiempos de masificación» en *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, Vol. III, n.7, 2012, pp.139-44.
- Cabrera, Alberto, Paulina Pérez Mejía y Lorena López Fernández. «Evolución de perspectivas en el estudio de la retención universitaria en los EE.UU.: bases conceptuales y puntos de inflexión» en Figuera, Pilar (ed.) *Persistir con éxito en la universidad: de la investigación a la acción*. Barcelona: Laertes, 2014, en prensa.
- Capelari, Mirian I. *Los impactos de las políticas de tutoría en universidades de Argentina y México*. Buenos Aires: Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación. Tesis de Doctorado, 2013.
- Chiroleu, Adriana. «La inclusión en la educación superior como política pública. Sus alcances en Argentina y Brasil» en *Pro-Posições*, Campinas, v.20, n.2 (59), 2009, pp.141-66.
- CONEAU. *Avances de gestión desde la evaluación institucional 2008-2010*. Buenos Aires: CONEAU, 2012.
- Costa de Paula, María de Fátima. «Educación superior e inclusión social en América Latina: un estudio comparativo entre Brasil y Argentina» en Fernández Lamarra, Norberto y María de Fátima Costa de Paula (eds.) *La democratización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF, 2011, pp.35-59.

- Dias Sobrinho, José. «Educação superior: democratização, acesso e permanência com qualidade» en Fernández Lamarra, Norberto y María de Fátima Costa de Paula (eds.) *La democratización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF, 2011, pp.73-90.
- Di Gresia, Luciano. *Educación Universitaria: Acceso, elección de carrera y rendimiento*. La Plata: Editorial de la UNLP, 2009.
- DINIECE. Anuarios Estadísticos 2000-2011. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/> [Accedido en mayor 2014].
- Ennis, Humberto y Alberto Porto. *Igualdad de oportunidades e ingreso a la universidad pública*. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo n. 30, 2001. Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc30.pdf> [Accedido en mayo de 2014].
- Espinoza, Oscar y Luis González. «Equidad e inclusión en educación superior en América Latina: el caso de Chile» en Fernández Lamarra, Norberto y María de Fátima Costa de Paula (eds.) *La democratización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF, 2011, pp. 91-105.
- Ezcurra, Ana María. «Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente» en Fernández Lamarra, Norberto y María de Fátima Costa de Paula (eds.) *La democratización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF, 2011, pp.60-72.
- Fazio, María Victoria. *Incidencia de las horas trabajadas en el rendimiento académico de estudiantes universitarios argentinos*. Tesis de Maestría en Economía. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2004.
- Ganimian, Alejandro. *No logramos mejorar. Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012*. Buenos Aires: Programa Educar 2050, 2013.
- García de Fanelli, Ana. *Universidad, organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005.
- . «Graduación y equidad en las universidades argentinas» en Mainero, Nelly y Carlos Mazzola (eds.) *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2014a, en prensa.
- . «Rendimiento académico y abandono universitario: modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina» en *Revista Argentina de Educación Superior, Conocimiento y Difusión*, año 6, n.8, pp.1-30, 2014b.
- . «Educación superior en la Argentina: tendencias, políticas destacadas e incertidumbres» en Brunner, José Joaquín (ed.). *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales, 2014c, en prensa.
- García de Fanelli, Ana y Claudia Jacinto. «Equidad y educación superior en América Latina. El papel de las carreras terciarias y universitarias» en *Revista Iberoamericana de educación superior*, vol.1, n.1, 2010, pp.58-75.
- INDEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2001-2010. Disponible en http://www.indec.mecon.ar/nivel2_default.asp?seccion=P8&cid_tema=2 [Accedido en mayo de 2014].
- Krüger, Natalia. «La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social» en *Páginas de Educación*, vol.5, n.1, 2012, pp.137-56.
- Latorre, Carmen, Luis A. González y Oscar Espinoza. *Equidad en educación superior: evaluación de las políticas públicas de la concertación*. Santiago: Editorial Catalonia, Fundación Equitas, 2008.
- López, Néstor. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-Unesco, 2005.
- Morduchowicz, Alejandro. *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada, 2003.
- Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2010. Censo de Finalización de la Educación Superior. Informe de Resultados, Argentina, 2012. Disponible en http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/evaluacion_educativa/nacionales/resultados/Resultados%20Censo%20ONE%202010.pdf [Accedido en julio 2012].

- Porto, Alberto (ed.). *Mecanismos de admisión y rendimiento académico de los estudiantes universitarios. Estudio comparativo para estudiantes de Ciencias Económicas*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata, 2007.
- Sigal, Victor y Mabel Dávila. *La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en la Argentina*. Documento de Trabajo n.113, Universidad de Palermo, 2003. Disponible en http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/113_sigal.pdf [Accedido en mayo de 2014].
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Anuarios Estadísticos. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> [Accedido en marzo de 2014].
- SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) *Socio-economic database for Latin America and the Caribbean*, 2014. Disponible en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> [Accedido en mayo de 2014].
- Tinto, Vicente. «Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research» en *Review of Educational Research*, vol.45, n.1, 1975, pp.89-125.
- Tiramonti, Guillermina (comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial, 2004.
- UNESCO. *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. París, 2006. Disponible en <file:///C:/Users/Ana/Desktop/Ana/Papers%20%20otros/Educaci%C3%B3n%20Superior%20gral/guidenes%20UNESCO.pdf> [Accedido en noviembre de 2014].
- Universidad de Buenos Aires. Censo de Estudiantes 2011. Disponible en <http://www.uba.ar/institucional/contenidos.php?id=194> [Accedido en Abril de 2014].
- Zapata, Gonzalo (coord.) «Educación superior en Chile-Informe Nacional» en CINDA *Educación Superior en Ibero América: Informe 2011*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2011.

Recibido el 5 de agosto
Aprobado el 24 de noviembre

ENSEÑANZA SUPERIOR EN BRASIL Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Higher Education in Brazil and Social Inclusion Policies

CLARISSA ECKERT BAETA NEVES*

Resumen. El artículo analiza las políticas de inclusión social para estudiantes de bajos ingresos y/o que pertenecen a grupos raciales minoritarios: la política de cuotas (sector público) y el *Programa Universidade para Todos (ProUni)* (sector privado). Se estudia la evaluación que realizan los estudiantes sobre su trayectoria educativa hasta la llegada a la Enseñanza Superior y lo que significa en sus vidas «estar en una universidad». Los estudiantes entrevistados tienen una percepción positiva sobre las políticas. La oportunidad de ingresar a una universidad produce una diferenciación en sus vidas y favorece las expectativas de cambio de posición en la estructura social, adquisición de nuevos capitales escolares y simbólicos rompiendo con la noción de transmisión mecánica del capital cultural heredado.

Palabras clave: Enseñanza Superior, inclusión social, políticas universitarias, expectativas estudiantiles, trayectorias.

Abstract. *This article examines social inclusion policies for low-income students and/or students who belong to minority racial groups: a policy of quotas (public sector) and the Programa Universidade para Todos/ProUni (University for All Program/ProUni) (private sector); and the appraisal beneficiary students make about their trajectory until entering Higher Education, as well as what means in their lives «to be in the university». Interviewed students have a positive perception of policies. The opportunity of entering university makes the difference in their lives bringing the expectation of changes in social position, acquiring new school and symbolic capitals, doing away with the notion of mechanical transmission of the inherited cultural capital.*

Keywords: *Higher Education, social inclusion, university policies, student expectations, paths.*

* Profesora Titular del Departamento y Postgrado de Sociología de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Investigadora CNPq y coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Universidad (GEU). Se ha distinguido con producción científica en el campo de la Sociología de la Educación y de Educación Superior con investigaciones sobre el sistema de Educación Superior en Brasil, estudios comparativos de los sistemas de Educación Superior, políticas educativas de inclusión social y diversidad en la Educación Superior. Participó en el Programa Académico Fulbright New Century Scholar Program 2007/2008.

El marco jurídico de este proceso fue la promulgación de la Constitución Federal de 1988, elaborada en el contexto de redemocratización del país, tras años de vigencia del régimen dictatorial. En el texto de la Constitución se reconoce la importancia de este tema y la debida incorporación jurídica y política como compromiso fundamental de la sociedad. Desde este momento, se abre un amplio espacio en la sociedad y en los medios para examinar la causa de la diversidad y el poder público, especialmente en el ámbito federal, y se pasó a concebir e implantar políticas de apoyo a las acciones institucionales en este campo.

Del mismo modo, se fortaleció el debate en los medios intelectuales y en los movimientos sociales sobre la diversidad, la acción afirmativa, la igualdad racial de oportunidades y las diferencias, en fin, sobre las formas de concretar mayor inclusión.¹ Estos factores se extendieron más allá de los noventa ganando fuerza en la década de los 2000.

A comienzos de los 2000, tres acontecimientos fueron determinantes para cambiar el debate sobre diversidad e inclusión: la repercusión de los nuevos movimientos sociales orientados principalmente al tema racial; la iniciativa presidencial admitiendo que Brasil era un país racista, lo que endosó una forma extrema de acción afirmativa —las cuotas, instituyendo la reserva de cupos en el mercado laboral y en las universidades, por ejemplo— para afrontar las desigualdades raciales, y eventos internacionales como la Conferencia de Durban en 2001 (Htun 2004; Neves 2014).² Entre las propuestas resultantes de esta conferencia, la idea de las cuotas en las Instituciones de ES (IES) adquirió relevancia y fue el detonante de un acalorado debate público. Desde entonces, las Políticas de Acción Afirmativa se plantean como un importante mecanismo de corrección de las desigualdades sociales (Bellintani; Silva).

En la Enseñanza Superior (ES) un nuevo escenario comienza a despuntar a partir de la formulación de ésta y de otras políticas de inclusión social, como becas de estudio para alumnos pobres en el sector privado. Cabe observar que, en Brasil, en el ámbito de la ES, el tema de la diversidad fue impulsado a partir de la controversia racial (la inclusión del negro en la universidad) pero inmediatamente el debate se amplió para incluir el tema de los ingresos económicos. O sea, las políticas de inclusión pasaron a incluir alumnos provenientes de escuelas públicas que, en Brasil, reciben a la mayoría de los niños y jóvenes de bajos ingresos y que son, en general, escuelas de baja calidad.

Este artículo apunta a analizar: a) las políticas actuales de inclusión social para ampliar el acceso a la ES para estudiantes de bajos ingresos y/o pertenecientes

1 En 1996, el gobierno federal editó el Decreto 1.904 que instituyó el Programa Nacional de Derechos Humanos. Los conceptos de discriminación positiva y compensación pasaron entonces a integrar declaraciones oficiales indicando el reconocimiento por parte del gobierno federal sobre la necesidad de medidas positivas.

2 La Conferencia de Durban que tuvo lugar en 2001, fue la tercera conferencia mundial sobre racismo. Allí se planteó la constatación de que el racismo es una realidad en todas las sociedades y constituye una grave amenaza para la seguridad y la estabilidad de los países.

a grupos raciales minoritarios, tanto para el sector público —la política de cuotas (reserva de cupos para estudiantes de escuelas públicas y/o que se autodeclaran negros, pardos o indígenas),³ como para el sector privado— el Programa Universidad para Todos (ProUni), un programa que concede becas integrales y parciales en IES privadas, que en contrapartida reciben la exención de algunos tributos, y (b) el efecto de las políticas sobre los beneficiarios, o sea, la apreciación que los estudiantes beneficiarios hacen sobre su trayectoria hasta la llegada a la ES y las percepciones sobre «estar en una universidad».

Para el análisis de estos objetos se plantea una reflexión sobre los conceptos de inclusión-exclusión como categorías relacionales, de acuerdo con las premisas de la teoría de los sistemas (Luhmann 2007) como una unidad de la diferencia; y sobre el concepto de reproducción social, de acuerdo con los aportes de Pierre Bourdieu (1997; 2011) y Bernard Lahire (1997, 2002, 2004), cuestionando la posibilidad de ruptura del proceso reproductivo.

En el texto se presentan resultados obtenidos en diferentes encuestas realizadas entre 2010 y 2013, a través de la aplicación de cuestionarios y la realización de entrevistas, que buscaron abarcar las distintas dimensiones de estas políticas. Las encuestas se llevaron a cabo con alumnos admitidos por cuotas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) y con becarios de ProUni que cursaban estudios en cuatro IES privadas, localizadas en la ciudad de Porto Alegre y región metropolitana —que eran: la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), la Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) y el Centro Universitário Metodista (IPA).⁴ El análisis de las entrevistas se realizó con el apoyo del recurso NVivo con relación a nodos seleccionados, como el acceso a la información sobre las dos políticas, la trayectoria de los estudiantes, la integración a la vida académica, la evaluación de las políticas y la expectativa con el título.⁵

Además, se utilizaron datos secundarios producidos por las principales agencias de recolección y almacenamiento de datos: el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP/MEC) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) que elabora anualmente la Encuesta

3 Se reconoció la existencia de otros modelos de acción afirmativa implementados en el sector público, tal como el bono en el *Vestibular* para estudiantes con este mismo perfil. Este artículo se refiere solamente al modelo de política de cuotas en virtud de ser este el modelo adoptado preferencialmente en las universidades públicas federales.

4 La UFRGS ofrece cursos de grado y posgrado gratuitos, además cuenta con una estructura de investigación consolidada; las IES privadas, estatutariamente, se definen como confesionales, comunitarias y filantrópicas. La PUCRS y la UNISINOS tienen ambas un perfil de universidades consolidadas con posgrado e investigación, ofrecen cursos de grado en todas las áreas del conocimiento. Las otras IES privadas (ULBRA e IPA) ofrecen cursos de grado en varias áreas profesionales, pero con sus cursos de posgrado aún son precarios. Todas las IES privadas cobran mensualidades a los alumnos que asisten a sus cursos; en ciertos casos ofrecen formas de financiación o becas de estudio basadas en diferentes criterios.

5 En este artículo se presentan algunos testimonios de más de 40 entrevistas realizadas.

Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD). Como fuente de datos se utilizaron bancos de datos y sitios de IES, además de documentos como leyes, proyectos de ley, etc.

BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE ES EN BRASIL

Las transformaciones de la ES en Brasil durante las últimas décadas remiten a algunas características básicas del sistema. Brasil tiene un sistema complejo y diversificado de IES públicas (federales, estatales y municipales) y privadas (confesionales, particulares, comunitarias y filantrópicas) así como una organización académica que abarca la coexistencia de instituciones universitarias: por un lado, las universidades que tienen como función la enseñanza, la investigación y la extensión, y los centros universitarios, que se caracterizan por el ofrecimiento calificado de enseñanza, no necesitan mantener actividades de investigación y gozan de autonomía para crear cursos o cupos; por otro lado, las IES no-universitarias que cubren las facultades y los centros e institutos tecnológicos, dirigidos, básicamente, a las actividades de enseñanza y que no poseen autonomía pero dependen del Consejo Nacional de Educación para la aprobación de nuevos cursos y cupos.

Se observan otras dos características: la fuerte concentración en el Ministerio de Educación (MEC) de las prerrogativas para formular políticas, de los instrumentos de supervisión, control y evaluación sobre el sistema federal y privado;⁶ la consolidación de un vigoroso sistema de posgrado, localizado especialmente en las IES públicas, basado en una evaluación trienal por pares y programas continuos de fomento, así como la creciente preocupación con la internacionalización de la ES.

Entre las instituciones que ofrecen ES en Brasil existen diferencias sobresalientes de heterogeneidad en términos de calidad académica, además de una distribución de matrículas muy desequilibrada entre los sectores público y privado tanto en los cursos de grado como de posgrado, y una escasa diferenciación en la propuesta de ES como un todo. En la ES, el segmento de instituciones mantenido por el poder público (federal, estatal y municipal) ofrece enseñanza gratuita. El otro segmento formado por las IES privadas se basa principalmente en la cobranza de mensualidades. Las IES privadas, confesionales, comunitarias⁷

6 Las IES estatales y municipales están fuera de la jurisdicción del MEC y del Consejo Nacional de Educación, ya que están vinculadas a los respectivos sistemas estatales y municipales.

7 Las IES comunitarias surgieron al final de la década de los ochenta como un modelo específico caracterizado como «públicas no estatales», estando fuertemente vinculadas a las comunidades locales y regionales. Son IES sin fines de lucro. Las IES confesionales se caracterizan por la afiliación religiosa de la mantenedora. También son filantrópicas. Las más importantes son las tradicionales IES católicas, las PUCs presentes en la mayoría de las capitales brasileñas.

y filantrópicas son instituciones sin fines de lucro, y las particulares, con fines de lucro. Este modelo de financiación compromete la expansión de las matrículas y la inclusión social.

Con relación a la expansión en los últimos veinte años, Brasil ha visto un notable proceso de crecimiento de las matrículas en la ES. A principios de los noventa del siglo pasado, los estudiantes matriculados en el nivel terciario sumaban 1:540.080. Esta cifra pasó de 2:694.245 estudiantes en el 2000 a 7:037.688 en 2012 incluyendo matrículas en cursos presenciales y a distancia. Las IES públicas cuentan con 26,4% de las matrículas, mientras el sector privado absorbe un 73,6% de los estudiantes (INEP-MEC). Esta notable expansión oculta, sin embargo, una paradoja: el crecimiento de la ES en términos absolutos se revela insuficiente cuando se confronta, en términos relativos, a la dimensión y a las expectativas de la población brasileña.

Cabe además destacar tres aspectos que continúan siendo desafíos para la ES:

- La continuidad de las desigualdades sociales en lo que atañe al acceso a la ES revela un acceso restringido por debajo de los estándares de América Latina (PNAD-IBGE; IESALC-UNESCO).
- El perfil socioeconómico de los estudiantes en el nivel superior continúa revelando el alto grado de exclusión. Según los ingresos familiares de los estudiantes, más de la mitad de los matriculados en las instituciones públicas, así como en las privadas, provienen de familias con ingresos más altos perteneciendo al quinto de los ingresos (46,7% y 51,7% respectivamente). Los estudiantes provenientes de familias con ingresos más bajos corresponden a solamente a un 5,7% de los estudiantes en la enseñanza pública y al 3,5% en la enseñanza privada (PNAD-IBGE).
- La existencia de una acentuada diferencia étnico-racial entre los estudiantes en la ES. Más de la mitad (62,6%) de los jóvenes blancos de 18 a 24 años que estudian, están en la ES, en contrapartida a solamente el 28,2% de los estudiantes negros en esta franja etaria que cursan este nivel de enseñanza. Se evidencia también un atraso año-edad de la población no blanca en que la mitad aún está en la enseñanza media y un porcentaje significativo (18,2%) aún está en la educación básica (PNAD-IBGE). Incluso con la reciente expansión, son los jóvenes de las franjas de ingresos medianos y altos y los blancos que tienen acceso a la ES revelando el bajo significado de la expansión como proceso de democratización. Se constata, sin embargo, una presencia mayor de estudiantes del sexo femenino, un 55,35% del total de matriculados.

El sistema educativo brasileño, tal como es en la actualidad, refuerza el proceso de concentración de ingresos y aumenta los niveles de desigualdad. De ello resulta una doble discriminación en el acceso al nivel superior de enseñanza: alumnos provenientes de escuelas públicas, a raíz de la baja calidad de la

enseñanza recibida, no consiguen ingresar a las universidades públicas debido a la alta competencia por los cupos disponibles. Por otra parte, el acceso a las universidades privadas es inviable debido a la imposibilidad de pagar las mensualidades. O sea, estos grupos tienen grandes probabilidades de permanecer excluidos del acceso.

La expansión de la ES necesita, por lo tanto, enfrentar desafíos, como la expansión de las IES públicas, una mayor inclusión de jóvenes de bajos ingresos al sistema y alternativas de financiación para los estudiantes que dependen del sector privado para su formación.

ALCANCE DEL PROBLEMA: INCLUSIÓN - EXCLUSIÓN EN LA REFLEXIÓN SOCIOLÓGICA

En el campo de la sociología de la educación se observa una creciente preocupación con las diferentes dimensiones de las desigualdades sociales y sus reflejos para acceder y tener éxito en el sistema escolar, especialmente en el nivel superior. Diferentes temas relacionados a la inclusión social, junto con su par categorial —la exclusión, así como la reproducción de las desigualdades, las trayectorias escolares y el destino escolar, etcétera— han ido ocupando un espacio cada vez mayor en las investigaciones y estudios en ese campo, especialmente a partir de los noventa. Ambos conceptos, inclusión y exclusión, son centrales en el análisis que se plantea aquí.

La inclusión-exclusión en la sociedad moderna resulta del proceso de diferenciación de los sistemas parciales, como lo planteado por Niklas Luhmann estando determinada única y exclusivamente por el sistema en cuestión. Para observar uno de estos procesos es necesario que ambos (inclusión y exclusión) sean considerados, pues no se puede indicar qué está incluido si no se tiene el correlativo de lo que está excluido o viceversa, ya que se presentan de manera simultánea.

Según José Antônio Calderón (73), el sistema social en su operación realiza acciones de inclusión-exclusión de acuerdo con normas, criterios y parámetros que lo conforman, lo que permite indicar quién está incluido y quién no lo está. Calderón señala además «que se pueden distinguir las situaciones de inclusión solamente a partir de las propias reglas y mediciones que los sistemas sociales fabrican; de manera que emplean nociones, parámetros y criterios que adquieren lenguaje propio de cada uno de ellos» (92).

Otro autor que ha desarrollado estudios sobre el tema es Rudolph Stichweh (2005) quien señala que, en general, la exclusión va adquiriendo mayor significado en situaciones de desigualdad y pobreza. En este sentido, pasa a cuestionarse cómo y quién produce la exclusión. Las poblaciones excluidas tienen acceso restringido a los bienes y servicios sociales, a la seguridad, a la educación, al empleo, etcétera. Pero el acceso a bienes materiales es solamente uno de los varios espectros de exclusión. Otro elemento constitutivo de los sistemas sociales

es la comunicación. En el contexto de exclusión también ocurre la imposibilidad de acceso a la comunicación y, por consiguiente, la improbabilidad de la comunicación.

Uno de los sistemas que involucra grandes riesgos de exclusión es el sistema educativo, especialmente el sistema escolar. El sistema educativo presenta una serie de normas y criterios entre los que se pueden identificar los procesos que son propios y que se generan en su interior (Stichweh). Así, una regulación que es propia de este sistema define, por ejemplo, el nivel básico de enseñanza (fundamental y media) como obligatorio. Se da otra regulación a través del código del sistema, aprobado-no aprobado; sin embargo, incluso con la obligatoriedad de asistencia escolar prevista por ley, diferentes procedimientos y normas (aplicación de pruebas y tests) pueden provocar la exclusión. El fracaso escolar (reprobación, evasión escolar) es la forma de exclusión y se refleja en otros sistemas. También Bourdieu (2011, 224) en sus estudios señala la probabilidad de exclusión del y en el propio sistema escolar: «La escuela excluye, como siempre, pero en lo sucesivo lo hace de manera continua, en todos los niveles del cursus [. . .] y conserva en su seno a quienes excluye, contentándose con relegarlos a las ramas más o menos desvalorizadas» (224). Bourdieu los define como «excluidos del interior» que, en función de las sanciones negativas de la escuela, acaban renunciando a las aspiraciones escolares.

Luhmann subraya también que los riesgos de exclusión aumentan con la creciente diferenciación interna del propio sistema. El sistema de enseñanza se viene diferenciando en sus distintos niveles. Como vimos, el nivel básico es obligatorio posibilitando la inclusión de todos los niños en la escuela. Sin embargo, en Brasil, con la oferta de enseñanza pública gratuita pero de baja calidad y de una enseñanza privada paga de mejor calidad, esto también resulta en la posibilidad de exclusión. Pero también ocurre exclusión cuando se pasa de un nivel a otro, del fundamental al medio y de éste al superior.

En sus estudios, Bourdieu (2011, 222) advierte sobre las prácticas de exclusión asociados a la diversificación del sistema y a los procesos de selección: «La diversificación de las ramas de enseñanza, asociada a procedimientos de orientación y selección cada vez más tempranos, tiende a instaurar «prácticas de exclusión blandas» o, mejor, «insensibles» en el doble sentido de continuas, graduales e imperceptibles, desapercibidas, tanto por aquellos que las ejercen como por aquellos que son sus víctimas».

Pero es en el nivel superior que la relación inclusión y exclusión es más marcada, por las formas tradicionales (discriminatorias) que llevan al acceso, como el proceso de selección por el mérito («Vestibular»)⁸ considerando el número de cupos disponibles. Con relación a las formas de acceso a la ES, es posible identificar

8 «Vestibular» es un proceso selectivo compuesto por pruebas de redacción y/o objetivas que miden los conocimientos adquiridos en la enseñanza fundamental y media, utilizado por las universidades brasileñas para la selección de nuevos estudiantes.

tres principios sucesivos que dominaron ese proceso: el principio del mérito heredado, de la igualdad de derecho y de la igualdad de oportunidades (Clancy y Goastellec).

Durante el período del principio del mérito heredado, el acceso se restringía a alumnos académicamente seleccionados tomando como base este mérito. Los alumnos eran académicamente seleccionados solamente si pertenecían a determinados grupos dominantes en la sociedad.

La segunda fase de la evolución de las normas de ingreso se caracteriza por la aplicación del principio de la igualdad de derechos. En esta fase, todas las barreras formales con relación al sexo, grupos étnicos-raciales, grupos sociales, etcétera, fueron eliminadas. El ingreso sería regulado «solamente por mérito», o sea, por medio de la aprobación en procesos selectivos (pruebas de redacción y/u objetivas) altamente competitivos.

El tercer principio en vigor actualmente en la mayoría de los países occidentales, se caracteriza por enfatizar la igualdad de oportunidades. Se reconoce cada vez más la necesidad de ir más allá de la igualdad formal de los derechos y de tener en cuenta las diferencias en la estructura de oportunidades (McCowan). Además del mérito, por lo tanto, se deben considerar otras variables en el proceso de selección para acceder a la ES, como el tema racial, los ingresos, las diferentes trayectorias escolares, las desventajas, etcétera. En este contexto se legitiman las formas de acción afirmativa. Como afirma Antonio Guimarães, las políticas afirmativas no apuntan a eliminar los mecanismos de selección por mérito sino a corregirlos⁹ o, como destaca Mário Theodoro, «lo que el programa de cuotas hace de un modo general, es introducir un nuevo elemento para la elección entre los alumnos aprobados del grupo que recibirá un cupo en la universidad» (56). Así, según Arabela Oliven,

La acción afirmativa apunta a retirar barreras formales e informales que impidan el acceso de ciertos grupos al mercado de trabajo, universidades y posiciones de liderazgo. En términos prácticos, las acciones afirmativas incentivan a las organizaciones a actuar positivamente, con el propósito de favorecer personas de estamentos sociales discriminados para que tengan la oportunidad de ascender a puestos de mando (30).

En las reflexiones teóricas a lo largo de las encuestas realizadas, quedó evidente que las situaciones de inclusión-exclusión resultan de las propias reglas y parámetros que los sistemas sociales (especialmente el sistema escolar) fabrican. El tema que planteábamos era cómo el sistema podría fabricar situaciones de mayor inclusión. La premisa de que la desigualdad tiende a mantenerse si no hay algún tipo de intervención, era clara. Buscamos entonces referencias, especialmente en autores como Bourdieu y Lahire.

9 En nuestras investigaciones realizadas sobre las políticas afirmativas, se tomó como referencia este tercer principio de acceso, presente en Brasil desde el comienzo de los 2000.

A partir de la constatación de que los obstáculos son acumulativos cuando se trata de niños de las clases populares y medias para lograr éxito en sus estudios, Bourdieu (2011) cuestiona si las elecciones iniciales y las elecciones de establecimiento definen irreversiblemente los destinos escolares.

La reproducción es un concepto complejo y central en la sociología de la educación. En las sociedades contemporáneas, el gran desafío es la inclusión social, el aseguramiento de oportunidades reales para los jóvenes de las capas de ingresos más bajos y de la superación de las limitaciones socioeconómicas impuestas por su condición de clase. En sus estudios sobre la escuela conservadora, Bourdieu (2011) relaciona el éxito escolar directamente al capital cultural legado por el medio familiar (elites) pero cuando el capital cultural es bajo, el papel determinante de la continuidad de los estudios puede obedecer a «la actitud familiar hacia la escuela que es, en sí misma, como hemos visto, una función de las esperanzas objetivas de éxito escolar que definen a cada categoría social» (60). De este modo, aunque la educación tienda a reproducir desigualdades, hay márgenes de posibilidad de cambio. Cabe entonces entender las estrategias desarrolladas por los jóvenes y por las familias buscando adquirir un capital cultural institucionalizado (Neves 2013).

También Lahire (1997; 2002; 2004) hace un aporte importante para pensar los varios espacios de socialización que ejercen influencia sobre los individuos. De acuerdo con el autor, no se puede pensar el individuo contemporáneo como siendo regido por un único sistema de disposiciones, un único y homogéneo principio de conducta estructurando las prácticas. Al contrario, el autor señala que las disposiciones individuales se derivan no sólo desde una posición en la estructura social sino también desde universos de socialización muy variados, heterogéneos y que compiten entre sí, ya sea en la familia y en la escuela, con grupos de amigos, etc. Por consiguiente, los niños socializan en base a una multiplicidad de principios, hecho que es posible observar en la familia, en la escuela (Lahire 2002, 36).

Esta reflexión de Lahire evoca la comprensión de las trayectorias de los estudiantes y el acceso a la ES como resultado de múltiples experiencias, disposiciones no homogéneas que configuran tensiones, conflictos, pero también expectativas. Y es así que el joven puede romper con el ciclo de reproducción cultural familiar al acceder a un capital cultural institucionalizado. Lahire formuló esta posibilidad como alternativa concreta al reafirmar constantemente en su trabajo que la transmisión del capital cultural no se da de forma mecánica, unívoca y lineal.

La utilización del concepto de capital cultural para los estamentos sociales populares es importante para entender las trayectorias seguidas por estudiantes de familias de bajos ingresos, pero la noción de transmisión mecánica no es adecuada. Muchos factores pueden interferir en las trayectorias seguidas por los jóvenes.

LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA ES

En Brasil se tomaron varias iniciativas para alterar las formas de acceso a la ES y proporcionar mayor movilidad estudiantil. Entre ellas es posible citar el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), el Sistema de Selección Unificada (SISU); el programa Reuni y las políticas de inclusión social (MEC).¹⁰

El acceso a la ES se realizaba, principalmente, mediante la aprobación en un examen vestibular. En 1998 se creó el ENEM para evaluar a los estudiantes que concluyen la enseñanza media. El examen evalúa las competencias y habilidades desarrolladas en los doce años de escolarización básica. La participación es de carácter voluntario y es ofrecido anualmente a quienes concluyen y egresan de la enseñanza media.

En 2009, el ENEM pasó a cumplir cuatro funciones: 1) evaluar el conocimiento de los alumnos que concluyen la enseñanza media; 2) permitir que el estudiante compita por una beca del ProUni y solicite el FIES (Fondo de Financiamiento Estudiantil) para ser alumno de una IES privada; 3) ser la prueba de conclusión de la enseñanza media para los estudiantes del EJA (Educación de Jóvenes y Adultos), y 4) reemplazar o sumar puntos en el examen vestibular en IES brasileñas. Actualmente 1.217 IES utilizan el resultado del ENEM como criterio para el proceso selectivo reemplazando totalmente el Vestibular o complementándolo con los puntajes del Vestibular.

Otra innovación en el proceso de acceso a la ES es el nuevo programa dirigido a las IES públicas federales: el Sistema de Selección Unificado (SISU). Se trata de un sistema informatizado, administrado por el MEC desde 2010, en el que IES federales ofrecen cupos a candidatos que participan del ENEM. Los candidatos se inscriben *on line* y el SISU selecciona automáticamente a los candidatos con las mejores notas en las pruebas del ENEM para los cupos disponibles por curso. En 2013 el programa SISU puso a disposición 129.319 cupos en 101 IES públicas federales. El número de candidatos fue de 1:949.000. La relación cupos por candidatos revela que la lucha por cupos en las IES públicas continúa exacerbada. Sin lugar a dudas, la iniciativa de este programa es importante, pero atiende solamente a un 6,6% de los candidatos (MEC).

Otra iniciativa importante fue la institución en 2007 del programa REUNI con el propósito de reestructurar y ampliar el sistema federal de universidades. El programa implicó la creación o reestructuración de IES, la creación de nuevos

10 Cabe mencionar, además, el Programa de Formación Interdisciplinaria Superior (Profis), un programa de inclusión por el mérito de la Unicamp, creado en 2010. Se trata de una formación para estudiantes de secundaria, seleccionados de las escuelas públicas en Campinas, que tuvieron las mejores calificaciones en el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM). Están reservados 120 cupos por año. Durante dos años, los estudiantes tienen clases a tiempo completo de humanidades, biológica, exacta y tecnología. Basado en el rendimiento, pueden elegir sin examen de ingreso, un curso en la graduación de la Unicamp. Uno de los problemas con el programa es que muchas veces no hay cupos disponibles en los cursos deseados por los estudiantes, lo que lleva a la retirada del Profis cuando advierten que no entrarán en el curso de su elección (Profis).

cursos y cupos, y la ampliación del cuerpo docente. El programa fue financiado por el gobierno federal y administrado por el MEC. Entre 2006 y 2010 se crearon diez nuevas universidades federales en diferentes regiones del país, 77.279 nuevos cupos y se instituyeron 1.035 nuevos cursos de grado (Andifes).

A pesar de estas diferentes medidas, en Brasil, la ampliación del acceso y una mayor inclusión social en el ES se dio principalmente con la introducción de dos programas importantes: el de las cuotas en el sector público; y el Programa Universidad para Todos (ProUni), en el sector privado (Neves, Morche, Anhaia).

Con respecto a las cuotas, la primera iniciativa tuvo lugar en 2001, con la Ley 3.708 del Estado de Rio de Janeiro que instituyó la reserva del 40% de los cupos de las universidades estatales para negros y pardos. Actualmente existen diferentes modelos de Políticas Afirmativas (PAs) en la ES pública: cuotas raciales, cuotas sociales para alumnos provenientes de escuelas públicas y el modelo en el que se añade una bonificación. La modalidad de añadido de bonificación en el vestibular es adoptado por las IES del estado de São Paulo y algunas federales.¹¹

Recientemente, el Supremo Tribunal Federal (STF), la más alta corte del país, aprobó por unanimidad la constitucionalidad de las cuotas raciales. Para el STF las políticas afirmativas no violan el principio de la igualdad ni institucionalizan la discriminación racial, como defendían los oponentes a las cuotas. La decisión unánime del STF a favor de las cuotas raciales en el ES generó muchas controversias. No obstante, para los movimientos sociales de defensa de las cuotas, la decisión fue una victoria.

En agosto de 2012 fue sancionado el decreto que regula la Ley nº 12. 711/2012, denominada Ley de Cuotas. El decreto enumera las reglas y el cronograma de implementación del nuevo sistema de distribución de cupos en el sistema federal de ES. La ley prevé que las universidades públicas federales y los institutos técnicos federales reserven, como mínimo, un 50% de los cupos para estudiantes que hayan cursado toda la enseñanza media en escuelas de la red pública, con distribución proporcional de los cupos entre negros, pardos e indígenas. Del total de estos cupos, la mitad deberá ser necesariamente ofrecida a estudiantes con nivel de ingresos comprobado, vinculado con el corte económico. O sea, para ser candidato a cuotas, los estudiantes deben seguir combinaciones diferentes de tres procedimiento distintos: es necesario comprobar que se cursó toda la enseñanza media en una escuela pública; es necesario autodeclararse perteneciente a la etnia indígena o de color negro y pardo, y presentar comprobación de ingresos (inferiores o iguales a 1,5 salario mínimo per cápita) en el caso de los que compiten por los cupos para estudiantes

11 En la Universidad de Campinas, los candidatos que cursaron la enseñanza media en una escuela pública reciben 60 puntos más en la nota final del Vestibular y otros 20 puntos si se autodeclaran negros o pardos (UniCamp). La Universidad de São Paulo utiliza un sistema de puntuación en el que se aplica un factor de porcentaje más a las notas de las fases 1 y 2 del proceso de selección, lo que varía de acuerdo con el número de aciertos y es solamente para alumnos de la red pública (Inclusp).

Tabla 1. CUPOS OFRECIDOS Y SU DISTRIBUCIÓN ENTRE AMPLIA COMPETENCIA Y CUOTAS: COMPARATIVO 2012-2013

Total de cupos ofrecidos	140303	188735	34%
Cupos destinados a amplia competencia	110039	129303	17,5%
Total de cupos reservados	30264	59432	96%
Cupos reservados para escuelas públicas y bajos ingresos	16677	21608	29,5%
Cupos reservados para negros, pardos e indígenas	13392	37028	176,5%

FUENTE: Daflon y otros.

de bajos ingresos. Las universidades e institutos federales tendrán cuatro años para implantar progresivamente el porcentaje de reserva de cupos establecido por la ley, incluso las que ya han adoptado algún tipo de programa afirmativo. Muchas IES ya han implantado las alteraciones en los exámenes de selección.

En una investigación reciente, Verónica Daflon y otros constataron una ampliación del 34% en el ofrecimiento de cupos en general en las IES públicas. Los cupos para amplia competencia tuvieron un aumento del 17,5%. Estudiantes blancos de escuelas públicas y bajos ingresos que ya serían beneficiarios de políticas afirmativas, obtuvieron un incremento del 29,5% en el ofrecimiento de cupos en el régimen de cuotas. Sin embargo, considerando el total de cupos destinadas a negros, pardos e indígenas, fue entre los 2012 y 2013, cuando se produjo el mayor aumento que alcanzó un 176%. (Tabla 1)

Por otra parte, el proceso selectivo de 2014 presentó un aumento más bajo en el ofrecimiento total de cupos. Las universidades, para ajustarse a los dispositivos de la Ley 12.711, tuvieron que reducir el número de cupos destinados a amplia competencia. Los cupos para estudiantes blancos de escuelas públicas y bajos ingresos tuvieron un incremento del 38% y los reservados para negros, pardos e indígenas crecieron un 17,8% (Daflon y otros, 4). En 2012, apenas el 21,6% de los cupos ofrecidos en las IES federales estaban reservados. En 2013, en virtud de la obligatoriedad establecida por ley, el porcentaje de cupos reservados subió al 31,5% alcanzando en 2014 un 40,3%. Hasta 2016, ese porcentaje debe alcanzar el 50%. El impacto de la implementación de esta ley necesita ser seguido y evaluado debidamente por las propias IES, por el MEC y por investigadores.

Con respecto a ProUni, es un programa del gobierno federal que tiene como propósito conceder cupos a estudiantes de bajos ingresos en instituciones privadas de ES con o sin fines de lucro. En contrapartida, las IES que reciban alumnos beneficiados por el programa serán eximidas de algunos tributos. El programa fue reglamentado por medio de la Medida Provisoria n° 213/2004 en 2004 e institucionalizado por la Ley 11.096 del 13 de enero de 2005 (ProUni 2008).

Este programa prevé la concesión de becas de estudio integrales y parciales (del 50%), para cursos de grado. Desde 2007, posibilita también que los becarios parciales recurran a la financiación del valor restante de las mensualidades a través del FIES de la Caixa Económica Federal. Para que un candidato reciba la bolsa

integral,¹² los ingresos familiares (per cápita) no pueden superar un salario mínimo y medio (R\$ 1.086,00). En lo que atañe a la beca parcial, puede ser concedida a estudiantes con ingresos familiares per cápita de hasta tres salarios mínimos (R\$ 2.172,00).¹³ También es necesario que el candidato haya cursado la enseñanza media completa en escuelas de la red pública o en instituciones privadas en la condición de becario integral (ProUni 2014).

El candidato es seleccionado por su puntuación en el Examen Nacional de la Enseñanza Media. A partir de 2009, se pasó a exigir un mínimo de 450 puntos (de un total de 1.000) en el promedio de las cinco notas obtenidas en las pruebas del ENEM.¹⁴ Cabe resaltar que, cuanto más alta sea la nota obtenida, mayores serán las posibilidades de que el candidato elija el curso y la institución en que estudiará.

Actualmente, cerca de 1.300 instituciones de ES ofrecen becas del ProUni. Desde la creación del Programa hasta 2012 se inscribieron para competir por una beca 9:204.171 candidatos y se ofrecieron 1:666.296 becas de estudio (925.677 integrales y 740.619 parciales). Se observó, no obstante, que no todas las becas ofrecidas hasta el segundo semestre de 2012 fueron usadas: de 1:667.106 de becas colocadas a disposición en el periodo, apenas 1:096.322 fueron usadas (739.063 integrales y 357.259 parciales).

En lo tocante al sexo de los beneficiarios de la política, se constató que las mujeres representan la mayoría: 51,75% de los becarios, lo que corresponde a 567.347 estudiantes. Además, en lo concerniente al perfil de los becarios, la mayor parte está compuesta por negros y pardos que representan el 48,46%, seguidos por blancos (47,07%), amarillos (1,80%) e indígenas (0,14%) (un 2,11% no informó su raza). También es importante subrayar que 7.177 eran personas con discapacidad y 9.766 eran profesores de la educación básica pública (Sisprouni).

ProUni ha graduado 174.500 estudiantes hasta 2011 en Brasil, lo que corresponde al 17,9% de los graduados. Además de los estudios sobre la motivación para ir a la universidad, se están realizando varios estudios sobre los graduados del programa. Fabiana de Costa Souza (2012) encontró que los graduados entrevistados que tenían becas de ProUni, reconocían la contribución de la ES para cambiar y mejorar las condiciones socioeconómicas mediante el aumento de los ingresos y la movilidad social. El diploma, además, les garantiza un trabajo con más calidad, también en lo relativo a las condiciones de trabajo: derechos laborales, la estabilidad, el desarrollo profesional y mejoras salariales.

12 El Ministerio de Educación puso a disposición becas de permanencia por el monto de R\$ 300,00 para 2.500 beneficiarios del ProUni, estudiantes que pasan más tiempo en sala de aula y por eso no pueden trabajar. Tiene el propósito de ayudarlos a pagar los gastos con educación e incentivarlos a concluir el curso (ProUni 2008).

13 Los valores están actualizados de acuerdo con salario mínimo vigente en 2014.

14 Las pruebas son: a) lenguajes, códigos y sus tecnologías; b) ciencias humanas y sus tecnologías; c) ciencias de la naturaleza y sus tecnologías; d) matemática y sus tecnologías, y e) redacción.

En otro estudio, Daniela Amaral y Fátima Oliveira verificaron que, como política pública, el ProUni ha demostrado su eficacia debido a la baja tasa de deserción escolar y también porque los graduados han experimentado nuevas trayectorias profesionales y personales.

LA INCLUSIÓN EN LA ES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIANTES BENEFICIADOS

En este apartado se presentan las narrativas de los estudiantes sobre la trayectoria escolar y el acceso a la ES, la integración a la vida académica, la evaluación de las políticas y la expectativa con el título.

TRAYECTORIA ESCOLAR Y ACCESO A LA ES

Las trayectorias escolares analizadas demuestran que éstas se fueron constituyendo con mucho esfuerzo de los estudiantes y sus familias. Los entrevistados destacaron el apoyo de la familia para continuar los estudios a pesar del desempeño deficiente de las escuelas públicas que cursaron y cómo las políticas de inclusión social fueron fundamentales para acceder a la ES.

Los estudiantes entrevistados estudiaron en escuelas públicas, uno de los criterios para tener acceso a las políticas. Un aspecto que la mayoría de los entrevistados destacó fue la baja calidad de la enseñanza ofrecida, especialmente a nivel de la enseñanza media como resultado de la falta de profesores en disciplinas como Física, Química, Matemática, además del reducido contenido que se enseñó. Las bibliotecas eran precarias y no permitían que se prestaran libros. Otra dificultad enfrentada fueron las huelgas que perjudicaron el andamiaje de las clases.

En tercer año teníamos grupos de estudio, pero que fueron organizados por los propios alumnos, no por la escuela. La escuela dejaba que desear. No teníamos clases de física porque no teníamos profesor. Fue bastante mala. Preparación para el Vestibular, nada de nada. (Prounista en Medicina)

La escuela no tenía una buena infraestructura, no tenía mucho espacio para que los alumnos practicaran recreación, educación física. La mayoría de las computadoras estaba siempre en mantenimiento, la internet era una porquería que nunca funcionaba, no había una biblioteca adecuada. Los baños eran muy limpios, pero la escuela en sí no ofrecía una buena estructura para mantener al alumno allí. Era una mala situación para mí. (Cuotista en Arquitectura)

Pocos entrevistados mencionaron que las escuelas donde estudiaron fueran razonables.

La escuela donde cursé la enseñanza media estaba en condiciones razonables. Esa escuela tenía una biblioteca y era posible estudiar y retirar

libros. El grado de exigencia de las pruebas o exámenes en la escuela en que cursé la enseñanza media era de o6 y los exámenes exigían mucho, en otras palabras, eran difíciles. (Cuotista en Agronomía)

A pesar de la baja calidad de la enseñanza recibida y de las huelgas enfrentadas, los estudiantes entrevistados enfatizan que se esforzaban por tener buen rendimiento y poder luchar por un cupo en la ES.

Otro aspecto importante mencionado por los beneficiarios, fue que sus familias fueron fuente de motivación para la continuidad de los estudios. En la investigación registramos que el apoyo familiar, especialmente de la madre, fue fundamental en dos instancias: en la inscripción en los programas, especialmente el ProUni, que exige la declaración de ingresos familiares y, después, para permanecer en el curso.

Mi madre siempre me apoyó en ese proceso de tratar de obtener una beca. Ella sabía que eso era muy importante y valoró todo mi esfuerzo a lo largo de la enseñanza media. Siempre fui un buen alumno, siempre tuve buenas notas. (Prounista en Derecho 1).

La escuela, cuando fuimos a prestar el ENEM, nos incentivó. Pero después, en la parte del PROUNI, creo que no. Después éramos nosotros mismos. Fue más mi madre que buscó todos los papeles necesarios, que tuvo que resolverlo. (Prounista en Educación Física)

El acceso a la ES se da a través del Vestibular y/o por la nota del ENEM, como se describió anteriormente. Algunas universidades ya están usando la nota del ENEM para la selección y otras usan la nota como complementaria al Vestibular. El ProUni selecciona los candidatos solamente a través de la nota del ENEM.

Como el Vestibular es muy competitivo, uno de los principales recursos movilizados por los alumnos de bajos ingresos es el acceso a un curso pre-Vestibular popular. Los alumnos cuotistas encuestados asistieron a un curso pre-Vestibular popular y consiguieron asegurar un cupo en el sistema de cuotas. Entre los becarios, pocos lo hicieron. Los demás afirmaron no haber tenido condiciones financieras o no haber tenido acceso a los cursos populares. Otro proceso selectivo es el ENEM, que exige preparación para asegurar un buen desempeño para luchar por cupos en la ES. La mayoría de los alumnos informó que tuvieron que repetirlo por lo menos dos veces.

Cuando se les preguntó sobre cómo accedieron a la información sobre el programa de Cuotas y el ProUni, los medios fueron la fuente que más se mencionó, especialmente diarios y programas de televisión; en otros casos, la madre oyó la información en la radio y se la transmitió al hijo/a estimulando la inscripción. Otras fuentes mencionadas fueron la escuela, un amigo y el curso pre-Vestibular.

Creo que fue por la televisión. Charlando con algunos colegas fui allá y me inscribí. (Prounista 2 en Derecho).

En verdad, desde que empezó el programa sé al respecto. Creo que fue más a través de los medios, después por la escuela (Prounista en Arquitectura).

La falta de información también se planteó como un problema para acceder a la ES.

Me doy cuenta de cuántas cosas perdí o en las que dejé de participar por falta de información. Si lo hubiera sabido, podría haber luchado por una beca antes (Prounista 3 en Derecho).

La elección de la carrera y de la institución, según los entrevistados, resulta de elecciones estratégicas basadas en su campo de posibilidades: mayor o menor probabilidad de obtener el cupo con la nota de desempeño en el ENEM, accesibilidad del curso, calidad y localización.

Después de acceder a la universidad, los estudiantes pueden enfrentar un nuevo problema, que es el de la permanencia. Los estudiantes beneficiados, en la UFRGS, no pagan mensualidades y en las IES privadas reciben la beca que cubre los costos del curso. Pero el problema es cómo mantenerse estudiando en la universidad teniendo que afrontar innumerables gastos con transporte, alimentación, fotocopias, etc. Los que respondieron, una vez más, mencionaron el apoyo de la familia como decisivo.

El transporte resultaba difícil. Mi madre me daba, me aseguraba todos los días los boletos pero era con dificultad. A veces era con el dinero que había ganado aquel día. Mientras no conseguí una pasantía, ella trabajó únicamente para que yo pudiera venir hasta aquí. La comida también era con el dinero que a mi madre me daba. Las fotocopias del primer semestre las hice con el dinero de mis padres. Me daba hasta pena pedirles dinero a mis padres. (Prounista en Periodismo)

«ESTAR EN LA UNIVERSIDAD»: LOS CAMBIOS EN LA VIDA DE LOS ESTUDIANTES BENEFICIADOS

En los primeros años de implantación de las PAs existía mucha resistencia, tanto por parte de profesores como de estudiantes en el sentido de descalificar a los «nuevos actores», reforzando la reproducción de la discriminación en relación con los alumnos cuotistas y becarios. Se observó que, al llegar a la ES, los estudiantes encuestados relataban las dificultades de integración con los grupos considerando su bajo capital cultural y simbólico vinculado con las diferencias socioeconómicas y raciales.

Inmediatamente después, existía la necesidad de probar la legitimidad de su ingreso. Un buen desempeño académico de los alumnos beneficiados era considerado fundamental para la desconstrucción de posibles resistencias. Se comprobó que la variable tiempo podía hacer la diferencia en la aceptación o resistencia a este nuevo grupo de estudiantes. Durante el primer año de la carrera, los alumnos beneficiados pudieron experimentar una mayor resistencia, ya sea por parte de colegas o de profesores: cuanto mayor sea el tiempo de permanencia, mayor será la aceptación.

Apenas ingresé a la universidad existía discriminación, ya que los colegas comentaban que no era justo que ellos pagaran y los becarios no; además, los becarios no estaban al nivel de los demás colegas cuando se trataba de comprar libros, tener fácil acceso a la información digital. Con el tiempo esto disminuyó porque había un gran número de becarios. Los otros alumnos terminaron por acostumbrarse (Prounista en Ingeniería Ambiental).

Al principio, la llegada a la universidad puede suscitar, para algunos estudiantes, situaciones de extrañeza con hábitos, valores y experiencias anteriores a la vida universitaria. No obstante, inmediatamente después de «estar en la universidad», de acuerdo con el relato de los estudiantes se produjeron cambios en sus vidas pasando a experimentar una nueva realidad: la experiencia de estar en el campus universitario, el aprendizaje de nuevos lenguajes, nuevos comportamientos; la adquisición de nueva información; la participación en nuevos grupos, etcétera. Relatan también acerca de las nuevas visiones de mundo relacionadas al curso, a la graduación, a las expectativas con el futuro, o sea, incorporando un nuevo capital simbólico, como ilustran los testimonios a continuación.

Cambió mucho mi perspectiva de vida. Es una cosa totalmente diferente de lo que se ve en la enseñanza media, es otra cosa, otros pensamientos. Hay que tener más responsabilidad. No es como en la escuela, que llega el profesor, te da la materia y después tienes que estudiar para pasar a fin de año. Tú estás aquí para aprender una profesión. Voy a llevarme aquello para toda la vida. (Prounista en Arquitectura)

Y cambió el círculo de amistades, cambió todo. Desde el canal de televisión que se mira, la música que se escucha, los libros que se leen, las personas que admiras. Creo que muchas cosas así fueron repensadas, cosas que eran básicas hasta hoy ya no lo son, ya no ocurre. Hoy hay otras cosas que son básicas, que han reemplazado a las otras. (Cuotista en Trabajo Social)

Tuvo un impacto importante, creo que la universidad nos cambia totalmente la cabeza. Salí de la enseñanza media con una cabeza muy limitada y llegué aquí y empecé a conocer personas nuevas, empecé a asistir a eventos y empecé a expandir mis ideas. El conocimiento que absorbemos, que se comparte con otras personas, hace que uno cambie. (Cuotista en Arquitectura)

Los alumnos entrevistados también llamaron la atención acerca de las innumerables dificultades que enfrentaron al principio de su vida universitaria. Destacaron la falta de orientación sobre la rutina en la universidad: información sobre los varios programas disponibles de apoyo al estudiante en las IES, funcionamiento de la biblioteca y del comedor universitario, desplazamiento de un campus a otro, necesidad de ayuda al hacer la matrícula, etc.

Los estudiantes también mencionaron las dificultades pedagógicas para seguir el ritmo de las clases considerando que cursaron una enseñanza pública de baja calidad: dificultades con la lectura que se requiere y la comprensión de los textos, con el volumen de tareas, etc.

Es más en relación al tema pedagógico. Porque como uno viene de la escuela pública, la enseñanza es diferente. La enseñanza no es tan exigente, tan calificada como la tradición de una escuela particular. Entonces, es en relación con la familiaridad, con la forma de estudiar aquí, dentro de la universidad. (Cuotista en Ciencias Sociales).

También comentaron acerca de dificultades psicológicas enfrentadas con relación a la propia identidad, o sea, la dificultad de «vivir entre dos mundos», el de la universidad y el de la barriada (refiriéndose al lugar de su hogar en el suburbio de la ciudad, por ejemplo); al sentirse discriminado por motivos raciales o económicos y, además, la presión para sacar adelante las tareas que acarrea altos grados de estrés y enfermedades.

Era una transición entre dos mundos. Llegaba allá, a la barriada en que vivía, aquel ambiente hostil, llegaba aquí y también era hostil, pero por otro motivo, porque yo era de allá y cuando llegaba allá era hostilizada porque no era uno de los nuestros, para ellos tú eres de la barriada. Empecé a sentirme confusa, angustiada, con muchas preocupaciones. (Prounista 3 Derecho)

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN Y LAS EXPECTATIVAS CON EL TÍTULO

En lo que atañe a la evaluación de los programas, la mayoría de los que respondieron, subrayaron el efecto positivo de tener la oportunidad de acceder a la ES y tener una carrera. Para los entrevistados, las cuotas debieron haber existido desde mucho tiempo atrás. Entienden las cuotas como una reparación histórica para los negros y también para las personas que estudiaron en escuelas públicas y que no tuvieron la oportunidad de hacer un buen *curso pre-vestibular*. Los prounistas eran unánimes en afirmar que «el programa era el mejor ideado que ya se había creado en Brasil». Se ve al programa como una oportunidad para jóvenes que no tendrían la posibilidad de ingresar a una universidad federal debido a la enseñanza deficiente en la escuela de nivel medio y, por otra parte, no podrían pagar una universidad particular. Algunos testimonios expresan el sentimiento de haber sido beneficiados:

Si no fuera por el ProUni, yo y otros muchos alumnos no habríamos tenido la oportunidad de estar en una universidad hoy en día. Porque aquí adentro se tiene calidad de educación. Yo estoy totalmente a favor. Creo que son políticas muy importantes. En la época imperial, los hijos de los colonizadores entraban a la escuela a los seis años y los negros a los veinte. Ya era una forma de discriminar. Y eso se reprodujo. Creo que es importante que exista hoy en día. Se trata de una discriminación positiva para incluir personas que fueron excluidas por el sistema y que tenían la esperanza. (Prounista en Derecho)

No encuentro palabras para definir cómo me siento beneficiada por la política. Pero creo que traduce un poco ese tema de que uno está teniendo una oportunidad. Porque yo no podría pagar la enseñanza privada. Es la oportunidad que otras personas no tuvieron y que yo estoy teniendo. (Cuotista en Ciencias Sociales)

Me siento valorada. Creo que hace una gran diferencia. Ingresé por cuotas, el hecho de haber ingresado fue muy importante porque podría haber ido a otra universidad, pero sé que realmente quería la UFRGS. Por lo tanto, siento el privilegio, me siento feliz al saber que... no consigo expresarlo. (Cuotista en Humanidades)

Asistir a una universidad también está relacionado con expectativas positivas en lo tocante a las oportunidades en el mercado laboral. Sin nivel superior, la perspectiva de empleo es de ocupaciones con nivel medio. El nivel terciario está vinculado con el ejercicio de la profesión o a concursos en el sector público.

Fue un cambio total de horizontes. Quedo imaginando lo que sería de mí si no estuviera en la facultad. ¿Dónde trabajaría? ¿Qué haría? ¿Trabajar como secretaria, prestar concurso con enseñanza media que paga poco? Concurrir para quien tiene un título, paga más. (Prounista en Periodismo)

Ah! Abre puertas, profesionalmente te coloca de otra manera en el mercado y también personalmente, creo que es una satisfacción. Siempre quise hacer una carrera. (Cuotista en Ciencias Sociales)

Una cosa que mi madre siempre me decía es que, como negra y mujer, uno sufre racismo siempre, por lo que debe ofrecer algo diferente y ese algo diferente es luchar por nuestras costumbres, por lo tanto, la educación debería priorizarse. Estudiar y estudiar es lo que me hará crecer profesionalmente. Es el único medio. Por eso siempre tuve en mente hacer una carrera para poder tener un empleo bueno y entrar al mercado laboral. (Cuotista en Ciencias Contables)

La simple inserción y conclusión de la ES, no obstante, no asegura el acceso o siquiera la posibilidad de movilidad social. Muchos individuos calificados permanecen en situación de desempleo o incluso ocupando cargos con exigencias y remuneración inferior a su calificación profesional. Sin embargo, es evidente que, para los entrevistados, el título abre puertas al ascenso profesional y cultural, ya que ven en la formación de nivel superior la oportunidad de entrar en contacto con nuevos conocimientos, recibir calificación y, al terminar, conseguir empleos mejor remunerados. Hay una expectativa positiva en lo concerniente al futuro profesional.

CONSIDERACIONES FINALES

Las iniciativas de expansión del acceso a la educación superior, como se ha visto, están fuertemente vinculadas con las inversiones públicas. El Estado reafirma su responsabilidad con la expansión del acceso a la ES y la inclusión social, e implementa iniciativas concretas mediante la implantación de programas de inclusión social como el ProUni y la reserva del 50% de los cupos en las IES federales para estudiantes que hayan cursado todo la enseñanza media en escuelas de la red pública, con distribución proporcional de los cupos entre negros, pardos e indígenas.

A pesar de ello, la ampliación del acceso a la ES acompañado de inclusión social sigue planteando un enorme desafío en Brasil. En el Plan Nacional de Educación del 2000, la proyección para 2010 era de incorporar el 30% de los jóvenes de 18 a 24 años al nivel superior. Incluso después de un intenso crecimiento de la matrícula, solamente el 15,5% de los jóvenes de esa franja etaria en 2012 cursaban el nivel superior, una de las tasas más bajas de Latinoamérica.

En este escenario las políticas afirmativas juegan un rol significativo. No por ampliar cupos pero por asegurar una mayor diversidad en la ES. Operan la redistribución social de las oportunidades de acceso a la ES asegurando la inclusión de grupos que antes no tenían perspectivas de una formación profesional de nivel superior y de efectiva movilidad socioeconómica.

Los testimonios de los estudiantes revelan la estimación positiva que hacen de las políticas. La oportunidad de ingresar a una IES resulta en una diferenciación en sus vidas, con expectativa de cambio de posición en la estructura social, la adquisición de nuevos capitales escolares y simbólicos rompiendo con la noción de transmisión mecánica del capital cultural heredado. La perspectiva de tener una formación superior les aseguraría mejores oportunidades en el mercado laboral.

Las políticas también pueden ser entendidas como formas de superar la situación de exclusión existente en el nivel superior. Para ello, no obstante, es importante que no se limiten a asegurar el acceso a la ES. Es necesario también que se preocupen por el desempeño de los beneficiarios y con el éxito que lleva a la conclusión de la carrera. Además, la simple inserción, e incluso la conclusión de la carrera, no es una garantía de movilidad social. El mantenimiento de tasas positivas de crecimiento económico es lo que puede valorar la educación y crear oportunidades de realización personal a nivel creciente.

La reducción de las desigualdades a través del sistema de enseñanza es un proceso largo y complejo. Hay que reconocer que el ritmo de expansión de la ES está muy por debajo de lo necesario para que Brasil experimente un proceso consistente de democratización de la ES. Se hace necesaria una amplia discusión de las inversiones y mecanismos de financiación del acceso a la ES para asegurar la continuidad de un fuerte proceso de expansión que resulte en una democratización efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaral, Daniela P. y Fátima B. Oliveira. «ProUni e a conclusão do ensino superior: novas trajetórias pessoais e profissionais dos egressos» en *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em Educação*, vol.19, n.73, octubre-diciembre 2011, pp.841-60.
- ANDIFES (Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior). Disponible en <http://www.andifes.org.br/?p=13479> [Accedido en mayo de 2014].
- Anhaia, Bruna C. de. *Educação Superior e Inclusão Social. Um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática*. Disertación de Maestrado en Sociología. Porto Alegre: UFRGS 2013.
- Bellintani, Leila. P. «Ação afirmativa» e os Princípios de Direito. *A questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- Bourdieu, Pierre. *Reprodução cultural e reprodução social. A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1997
- . «A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura» en Nogueira, María A. y Afranio Cattani (orgs.) *Pierre Bourdieu: Escritos de Educação*. Decimosegunda edición. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- Gobierno de Brasil. Lei nº 11.096/2005 - ProUni. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm [Accedido en marzo de 2014].
- . Diário Oficial da União - Portaria Normativa MEC nº 27/2012. Disponible en <http://prouniportal.mec.gov.br/> [Accedido en marzo de 2014]
- Calderón, José Antônio R. «Inclusión/Exclusión: una unidad de la diferencia constitutiva de los sistemas sociales» en *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, año VII, n.14. julio-diciembre de 2012, pp.72-99.
- Clancy, Patrick y Gaëlle Goastellec. «Exploring access and equity in higher education: policy and performance in a comparative perspective» en *Higher Education Quarterly*, v.61, n.2, abril 2007, pp.136-54.
- Costa, Fabiana de Souza Costa. *ProUni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude*. Tesis de Doctorado. San Pablo: PUCSP, 2012.
- Daflon, Verônica T., João Feres Júnior y Gabriela Moratelli. «Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais (IESP-UEFJ)» en *Levantamento das políticas de ação afirmativa*, n.4, 2014, pp. 1-10.
- Guimarães, Antonio Sérgio A. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2005.
- Htun, Mala. «From racial democracy to affirmative action: changing state policy on race in Brazil» en *Latin American Research Review*, vol.39, n.1, 2004, pp. 60-89.
- IESALC-UNESCO (Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean -UNESCO). *Trends on Higher Education in Latin America*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2010. Disponible en <http://www.iesalc.unesco.org.ve> [Accedido en 2014].
- INCLUSP. *Programa de Inclusão Social da USP - aprovado pelo Conselho Universitário em 23 de maio de 2006*. São Paulo. 2014. Disponible en http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp_06-06.doc [Accedido en diciembre de 2014].
- INEP-MEC. (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Ministério da Educação). *Sinopse da educação superior 2012*. Brasília: INEP-MEC. Disponible en: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior> [Accedido en mayo de 2014].
- Lahire, Bernard. *O homem plural: os determinantes da ação*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- . *Retratos Sociológicos: disposições e variações individuais*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004
- . *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ática, 1997.
- Luhmann, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder - Universidad Iberoamericana, 2007.
- MEC (Ministério da Educação) Disponible en <http://portal.mec.gov.br/> [Accedido en mayo de 2014].
- McCowan, Tristan. «Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil» en *Higher education*, n.53, 2007, pp.579-98.

- Neves, Clarissa E. B, Bruno Morche, Bruna Anhaia. «Educação Superior no Brasil: acesso, equidade e políticas de inclusão social» en *Associação Latino Americana de Sociologia-ALAS: Controversias y Concurrencias Latino-americanas*, v.4, 2011 p.123-40.
- Neves, Clarissa. E. B. «Trajetórias escolares, famílias e políticas de inclusão social no ensino superior brasileiro» en Romanelli, Geraldo, Maria Alice Nogueiran y Nadir Zago. *Familia & Escola: novas perspectivas de análise*. Petrópolis: Vozes, 2013, pp.278-311
- . «Diversity in higher education in Brazil: Practices and Challenges» en Smith, Daryl G. (ed.) *Diversity and Inclusion in Higher Education*. New York: Routledge, 2014.
- Neves, Clarissa E. B. y Bruna Anhaia. «Políticas de inclusão social no ensino superior no Brasil: políticas de redistribuição de oportunidades? Reflexões a partir das experiências em IES no Rio Grande do Sul» en Barbosa, Maria Lígia de Oliveira. (ed.) *Ensino Superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: Letras, 2014.
- Oliven, Arabela. C. «Ações afirmativas, relações raciais e políticas de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e Brasil» en *Educação*, ano xxx, n.1, enero-abril. 2007.
- PNAD-IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores 2012*. 2012. Disponible en <http://www.ibge.gov.br/> [Accedido en mayo de 2013].
- ProFIS. (Programa de Formação Interdisciplinar Superior). Disponible en <http://profis.prg.unicamp.br/> [Accedido en noviembre de 2014].
- ProUni. *Revista ProUni*. 2008. Disponible en <http://prouniportal.mec.gov.br/> [Accedido en mayo de 2014].
- . *Portal Prouni-MEC*. Disponible en <http://prouniportal.mec.gov.br/> [Accedido en mayo de 2014]
- Sisprouni/MEC. *Dados e estatísticas 2005-2013/1*. Disponible en <<http://prouniportal.mec.gov.br/>> [Accedido en mayo de 2014].
- Silva, Graziella. M. da. «Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul» en *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, vol.18, n.2, 2006, pp.131-65.
- Stichweh, Rudolph. *Inklusion und Exclusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2005.
- STF (Supremo Tribunal Federal). «STF julga nesta quarta (25) ações contra cotas em universidades públicas». Disponible en <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205659> [Accedido en mayo de 2013].
- Theodoro, Mário. «Desigualdade racial e políticas públicas no Brasil» en *As cotas para negros no tribunal - A audiência pública do STF em Silvério*, Valter Roberto (ed.) São Carlos: EdUFSCAR, 2012. pp.45-59.
- UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). *Relatório do I Seminário de Ações Afirmativas da UFRGS*. 18, 19 e 20 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.ufrgs.br/RelatorioSeminarioAcoesAfirmativas2010.pdf> [Accedido en junio de 2013].
- UNICAMP-PAAIS (Universidade Estadual de Campinas-Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social). Universidade de Campinas. Disponible en <http://www.comvest.unicamp.br/paais/paais.html> [Accedido en mayo de 2014].

Recibido el 29 de agosto
Aprobado el 30 noviembre

Los desafíos de la profesión docente en el mundo actual. Seminario Internacional. Montevideo, 15 al 17 octubre de 2014. Auditorio de la Torre de las Telecomunicaciones de ANTEL.

En el marco del Programa: «Aportes para la elaboración de políticas educativas en Uruguay», organizado por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), Naciones Unidas, UNESCO, PNUD y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se realizó este evento que reunió autoridades nacionales y destacados expositores internacionales.

El propósito del mismo fue ofrecer, a todos los participantes, aportes que permitan enriquecer y ampliar la reflexión acerca del futuro de la educación nacional en el mediano y largo plazo teniendo como foco particular la formación inicial, el desarrollo y el desempeño de los docentes. Con esta intención, cada presentación contó con un espacio final abierto a las preguntas de los participantes y el intercambio de nuevos aportes y reflexiones de los expositores.

En esta reseña se presenta una selección de los aportes de los invitados extranjeros, a modo de flashes simplemente, con la finalidad de despertar el deseo de conocer las experiencias en mayor profundidad. Se compartió la situación actual de varios países en cuanto a la organización de la formación, la carrera y la evaluación del desempeño de sus docentes. Las descripciones del funcionamiento en Inglaterra y Ontario (Canadá) llegaron a través de videoconferencias, en tanto que las experiencias de México, Colombia, Ecuador y Brasil,

Chile y Francia fueron compartidas en forma presencial a través de autoridades ministeriales, expertos académicos e investigadores.

La conferencia inaugural estuvo a cargo de Georges Haddad (ex presidente de la Sorbona, investigador y ex director de la Unidad de Investigación y Prospectiva en Educación de UNESCO) que presentó tres grandes desafíos para la educación y la formación de los docentes. El primero supone manejarse en la educación con tres tiempos diferentes: el más corto (vinculado con las decisiones del tiempo político, con resultados concretos visibles); el tiempo medio (que corresponde a organizar la educación como sistema en un país y sus instituciones), y el tiempo largo de cambio de mentalidades (como fruto de las transiciones generacionales).

La misma dimensión del tiempo interviene en la concepción de la educación como un derecho humano, con una práctica vital permanente (que ha ampliado su extensión, abarcando desde el nivel inicial hasta la educación para toda la vida, con una expectativa de vida que se alarga), lo que desafía pedagógica y didácticamente tanto la complejidad de los contenidos y competencias a desarrollar como la metodología de la enseñanza para lograr que resulte significativa y atractiva para todos. El tercer desafío fue cómo darles a los docentes la dimensión integral de su misión cuando resuelven dedicarse a la educación: ¿cómo brindarles, además de saberes disciplinares, valores humanos? Relativizó el valor de los indicadores señalando que la educación no se reduce a un conjunto de indicadores. No es posible hablar de un modelo educativo absoluto: cada cultura, en función de su identidad, deberá generar su propio modelo.

Flavia Terigi, en su calidad de consultora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) del Uruguay presentó avances de la investigación en curso sobre el análisis de los cambios en las políticas de desarrollo profesional docente de varios países con la finalidad de identificar aportes de interés para realizar una lectura más informada desde la perspectiva local. Se seleccionaron intencionalmente como casos de estudio Chile, México, Colombia, Francia, Inglaterra y Canadá tomando como criterio la variabilidad de sus experiencias para enriquecer la discusión.

En las políticas estatales hacia el sector docente se distinguen siete aspectos clave: el reclutamiento de aspirantes, la formación inicial, el ingreso a la carrera docente, la permanencia en el puesto de trabajo y la carrera docente, la formación a lo largo de la carrera, la movilidad en los puestos de trabajo (vinculada con la retribución salarial) y la evaluación del desempeño de los docentes. Brevemente fue comunicando los elementos estructurantes del trabajo y algunas de las diferencias encontradas tanto a nivel normativo como las vinculadas a las posiciones de los diferentes actores involucrados, las estrategias de implementación de los cambios y las características en cuanto a especificidades y modalidades de cada sistema educativo analizado. Como algunos de los casos estudiados contaron además con autoridades o expertos invitados, fue posible profundizar en su comprensión a medida que el seminario fue avanzando (por ejemplo en los casos de México, Colombia, Inglaterra y Ontario). El informe completo estará disponible en breve en la página web del INEED (<http://www.ineed.edu.uy>).

Desde la Universidad de Winchester, Charles Ryan realizó su intervención

sobre la formación docente en Inglaterra. Organizó su presentación en tres apartados: la formación inicial, la formación continua de los docentes y los desafíos a corto y largo plazo. Planteó que realizan una calificación de los docentes en base a competencias mediante indicadores y evidencias en función de estándares directamente vinculados con la escala salarial. Se puede pasar de un nivel a otro cumpliendo ciertos objetivos que se evalúan cada año a nivel de centro en entrevista con el director. El sistema establece un proceso de inducción para los docentes noveles. La formación permanente y la actualización son responsabilidad de cada docente y se destinan además 5 días al año para la formación profesional dentro del contexto laboral. Hay un sistema riguroso de inspección de centros. Todas las evaluaciones se realizan en función de objetivos fijados de antemano y se procuran evidencias de logro de los mismos. Se interpreta que la diferencia entre la situación al inicio del año y el logro de objetivos al finalizarlo es el valor agregado del docente y el centro educativo. Cada escuela elige a sus docentes y se juzga a toda la escuela por las evidencias que se recogen. El foco está en el corto plazo, con metas de logro establecidas para cada año, cada docente con sus grupos y cada alumno. De este modo, se establece anualmente la Liga de Escuelas. Le dan mucha importancia a la investigación en todos los niveles educativos. Se estimula tanto en los estudiantes, como en la formación inicial y permanente de los docentes, incluidos los profesores de formación docente.

Ecuador es uno de los países de América que está viviendo una transformación muy importante de su educación partiendo de la reformulación de

la formación docente. El viceministro de Educación de Ecuador, Freddy Peñafiel, fue el disertante encargado de explicar los fundamentos y el proceso actual de creación de la Universidad Nacional de la Educación en Ecuador (UNAE). Han planificado todo el sistema de formación docente renovando la situación anterior desde sus bases. Para poder hacerlo, lo primero fue organizar un escalonamiento de recuperación presupuestal para la educación que estaba muy sumergida. El salario de US\$290 mensuales que percibían en 2006 por 40 hs. semanales pasó a US\$775 en 2011 y actualmente sigue mejorando. Uno de los grandes desafíos que asumieron fue regular el sistema de formación de docentes que, a nivel estatal, era normalista y se completaba con una amplia oferta de universidades privadas, de muy variada calidad. Tuvieron que cerrar catorce universidades por insuficiencia en su calidad. Hace quince años tenían formación en escuelas normales, ahora han creado la UNAE partiendo de cero. Decidieron su locación (en Chuquipata, Azogues) y construyeron un campus universitario completo como sede para la misma. Allí se concentra la propuesta estatal de formación de grado (licenciatura en educación), programa de postgrado y oferta de formación continua para los docentes. Como requiere que los estudiantes se trasladen allí, se les facilita un bono de dotación económica (remuneración mensual básica) durante los cuatro años de estudios que supone la licenciatura. Para la designación de las autoridades de la reciente Universidad, realizaron un llamado internacional de postulantes. La primera Comisión Rectora fue designada por el Presidente y su labor se extiende hasta 2017. La mejora de la titulación universitaria

estatal influye también en la mejora de las universidades privadas. La UNAE cuenta con un área de especialización y maestría. Tienen 140.000 docentes para especializar.

La visión del sistema educativo en Ontario, Canadá estuvo a cargo de Athanase Simbagoye, profesor agregado de la École des Sciences de l'Éducation Université Laurentienne. La Ley de Educación de 2006 define el propósito de la educación y regula la profesión docente. Establece que la finalidad es desarrollar todo el potencial de cada alumno para la sociedad, lo que supone garantizar un alto rendimiento para todos los alumnos (que todos lleguen al 70% de los rendimientos esperados) eliminando las brechas que puedan oficiar como obstáculos. Cuentan con una Oficina de Calidad de la Educación que ayuda a garantizar la enseñanza para todos, que facilita recursos. La sociedad espera que todos los docentes se desempeñen como profesionales de la educación. La formación ofrecida es autorregulada tanto a nivel inicial como continua. Las comunidades y cada escuela trabajan con las universidades combinando la formación teórica con la práctica (que asciende a 100 horas). Cuentan con programas en línea desde el inicio de las carreras hasta el final dando la posibilidad a los docentes para acceder a información actualizada y también para generar propuestas alternativas. Se asignan mentores que acompañan la formación.

Asimismo, desarrollan una fuerte articulación con la investigación, vinculada con los docentes universitarios que las coordinan. Se organizan en régimen de tutoría y deben enviar trabajos para comunicar y publicar, por ejemplo en congresos, encuentros y revistas. Los encuentros pedagógicos

son habituales y se utilizan en forma sistemática. Se presentan los resultados de investigación-acción aplicada en sus clases —que pueden no tener el mismo rigor— pero ayudan a profesionalizar las prácticas docentes. Se estimula el aprendizaje colaborativo entre docentes para compartir hallazgos sobre competencias profesionales, por ejemplo para temas concretos que hoy son desafiantes como la atención a la diversidad en el aula. El sistema se organiza con cuatro categorías salariales directamente vinculadas con las calificaciones adicionales que cada docente debe obtener. La categoría A1 corresponde a 3 años de formación universitaria, A2 requiere 4 años de formación universitaria, con una maestría se accede a la categoría A3 y con un doctorado se llega a A4. Los resultados de las notas oficiales obtenidas en la Universidad los debe enviar cada docente al Comité de Calificaciones para hacer valer sus puntajes y poder avanzar en las categorías salariales. Se aplican evaluaciones estandarizadas que incluyen aspectos cualitativos del desempeño docente.

El sistema de formación de educadores en Colombia fue presentado el Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Oriente, Elkin Alonso Ríos Osorio. Su reformulación también es muy reciente, comenzando a aplicarse en marzo de 2014, por lo que su exposición estuvo basada en la presentación de los componentes de su diseño como propuesta modélica, que inspira la transformación actualmente en marcha en su país. El sistema de formación de educadores está integrado por tres subsistemas: 1) la formación inicial de grado (normales y licenciatura); 2) la formación en servicio, que comprende

diplomados, actualización por cursos y congresos (a cargo de secretarías de educación municipales y departamentales), y 3) la formación avanzada que incluye maestrías y especializaciones (a cargo de la Universidad de Educación). Focalizan en tres áreas de formación: pedagogía, investigación y evaluación. Proponen varias instancias de evaluación a lo largo de la carrera comenzando por la etapa de formación docente, el ingreso para ejercer la docencia, durante el desempeño y las evaluaciones para obtener ascensos y movilidad. Para ello utilizan pruebas de evaluación estructuradas por módulos (con componentes combinables) de dos tipos de competencias: genéricas y específicas. La ponderación es cualitativa (empleando una escala de sobresaliente a deficiente) y cuantitativa (con puntajes de 100 a 1). Como instrumentos de evaluación anual del desempeño en sus resultados y proceso se valoran competencias funcionales y de comportamiento mediante observaciones de clase, informes y la presentación de una carpeta de evidencias (tipo portfolio) por parte de cada docente. A partir de dicha evaluación se elabora un plan de mejoramiento y desarrollo personal/profesional. No es fácil aplicar las evaluaciones, especialmente cuando las consecuencias para quienes obtienen puntajes insuficientes son duras. Se requiere un puntaje mínimo de 60 para tener continuidad en el cargo. Si es insuficiente por dos años se retira de la carrera docente. Enfatizó que los docentes somos parte de la solución educativa. Ser profesionales supone analizar problemas de la profesión y buscar respuestas bien fundamentadas. Por eso insiste en desarrollar en los docentes una mirada global para dar luego una respuesta local.

En el caso de Brasil, la amplitud de propuestas del país en cada uno de sus estados federales y municipios hace imposible realizar una presentación general, por lo que se presentaron dos investigaciones recientes. Adelina de Oliveira Novaes presentó «La dimensión subjetiva en la promoción de políticas educativas de profesionalización docente». Tomó dos dimensiones analíticas: la política educativa de formación docente y la profesionalización y subjetividad de los profesores. Concluye que las políticas educativas deben ser resignificadas por los docentes. La práctica más frecuente es hacerlos responsables de las dificultades incrementando el malestar de los docentes. Su planteo apunta a incluir indicadores psicosociales y dejar de vincular exclusivamente la calidad educativa al quehacer docente.

En el caso de Laurizete Ferragut Passos, su investigación se centró en los «Programas de iniciación a la docencia en Brasil». Plantea que las acciones formativas se vinculan más al mejoramiento de elementos puntuales de la educación perdiendo de vista la comprensión del territorio en el que se desarrollan. Considera que a los futuros docentes les falta formación política, compromiso con la misión de la educación como espacio de integración de minorías, por ejemplo. Para dar una idea de la complejidad que supone organizar la educación en Brasil, compartieron algunos datos solo del estado de San Pablo: los alumnos ascienden a 4 millones y medio, 260 mil son los docentes y tienen 5.300 escuelas rurales.

Ángel Díaz-Barriga, integrante del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUE-UNAM) expuso sobre «La

profesión y la carrera docente: el caso de México en el contexto de la región». Además de explicar la organización de la formación docente mexicana, compartió también algunas dificultades prácticas que viven en su país. Sin duda, también en este caso, el volumen de personas vinculadas con el sistema educativo mexicano, su extensión y diversidad, suponen una complejidad muy grande que estimula la búsqueda de soluciones. Por citar un ejemplo, señaló que cada año se presentan 150.000 candidatos para ingresar a la UNAM, de los cuales solo serán admitidos 20.000. Abordó temas como la autonomía académica de los centros de formación docente para facilitar la contextualización de sus propuestas educativas; planteó una concepción diferente de la evaluación, no tan direccionada al docente individualmente sino tomando la unidad escolar con relación a sus propias metas de progresión, como sistema cooperativo; cuestionó la utilidad de los cursos de actualización docente concebidos como instancias de capacitación individual; dejó planteado cómo abrir un espacio real a la evaluación formativa en todos los niveles volviendo a situar la reflexión para mejorar como finalidad y riqueza central de la evaluación. Fue muy categórico al afirmar que la evaluación condiciona todo y cuestionó fuertemente la formación por competencias. Destacó cuatro puntos principales: formar docentes con autonomía para que sean capaces de planificar e investigar por sí mismos sintiéndose profesionales del aprendizaje, abiertos a un nuevo alumnado que es preciso conocer más, y recuperar la valoración social del docente.

Haber puesto al alcance de todos, en forma gratuita, esta instancia formativa, que reunió expertos de diferentes países

con amplia disposición para presentar sus realidades y búsquedas a nivel nacional, ha sido una iniciativa excelente. Especialmente es bienvenida en momentos en los que los actores educativos y políticos nacionales asignan un lugar privilegiado a la educación y la formación docente en la agenda inminente de las políticas públicas nacionales.

Afortunadamente, se anunció que las presentaciones serán subidas a la página web del Ministerio de Educación y Cultura, de modo que el alcance del

evento amplíe su público. Más allá del acuerdo, los matices o la discrepancia que puedan generar los diversos aportes, es una contribución que amplía la mirada y el horizonte profundizando la reflexión y enriqueciendo la discusión nacional. Ojalá sea un insumo más que favorezca la concreción de la Universidad de Educación que aguarda ser implementada en nuestro país desde diciembre de 2008.

Isabel Achard

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

A 200 años el nacimiento de Mons. Jacinto Vera. 1813-2013. Jornadas. Montevideo, 29 y 30 de octubre de 2013. Universidad Católica del Uruguay.

A fines de 2013, el Instituto de Historia, perteneciente a la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay, organizó unas Jornadas con el fin de hacer presente, en el ámbito académico, la figura de Mons. Jacinto Vera como otro aporte junto a lo organizado en otras áreas. Por tanto, se trató con profundidad y rigor, como lo amerita el ámbito universitario, las distintas facetas del primer Obispo del Uruguay en el año del bicentenario de su nacimiento.

La personalidad de Jacinto Vera es sumamente atractiva y de trascendencia en la historia de nuestro país. Su figura excede el ámbito meramente eclesial y se erige como una personalidad de nuestra Patria; de hecho fue el hombre más conocido y querido en la segunda mitad del siglo XIX. Es admirable, y pocas veces vista, la unión del Pastor con su pueblo y la del pueblo con su Pastor y ello explica su forma de ser, consustanciado con la gente, acompañando las alegrías, esperanzas, sufrimientos y fracasos de esa Patria que se estaba construyendo.

Desde su llegada a Uruguay, en plena época de la Revolución Oriental, hasta la época en que desempeña el gobierno eclesial, en que le toca ser protagonista de la otra gran revolución del siglo XIX, la ideológica, su presencia llena buena parte

de nuestra historia. En este sentido, Don Jacinto, no es sólo el gran forjador, el padre de la Iglesia Oriental, sino también un patriota; un hombre de Iglesia y un hombre de la Patria, pero no como dos aspectos separados sino indisolublemente unidos, donde uno lleva al otro.

Tan rica personalidad merecía un análisis detenido y profundo y esto fue lo que se pretendió, y logró, con estas Jornadas organizadas en la Universidad Católica. De esta forma, se convocó a los especialistas en el tema, quienes compartieron los resultados de sus estudios, investigaciones, etcétera, a través de distintas ponencias y mesas redondas cuyo contenido presentaremos en forma sumaria y a continuación.

Luego de la apertura, a cargo de la Directora del Instituto de Historia, Susana Monreal, y del Rector de la Universidad Católica, P. Eduardo Casarotti, dando la bienvenida a los presentes y resaltando la importancia de la celebración de estas Jornadas, se dio comienzo a las distintas presentaciones de los especialistas. Este primer día de actividad se inició con Mons. Alberto Sanguinetti Montero, quien fuera Vice-Postulador de la Causa de Canonización del Siervo de Dios, Mons. Jacinto Vera, y autor de la Positio, es decir, el alegato que reúne todo el material documental referido a la vida y virtudes de Don Jacinto, y que tituló su presentación «Jacinto Vera, el Pastor».

Al respecto Mons. Sanguinetti, se refirió a distintos momentos de la vida de Don Jacinto, unidos todos ellos por el amor a Dios y al prójimo, su profunda humildad y sencillez, su trato cercano y amable, su fe inquebrantable y su espíritu austero y sacrificado, especialmente representado en una de las dimensiones que más se resalta, como es su espíritu

misionero, llevando la Palabra de Dios y los sacramentos hasta los últimos rincones de nuestra Patria.

Pero no sólo allí advertimos la grandeza de Jacinto Vera sino también en su trabajo de estructuración de una Iglesia precaria a la que dio forma y contenido cultivando vocaciones sacerdotales, formando el clero, fundando el Seminario, preocupándose por la formación de los laicos, trayendo institutos religiosos y creando obras de piedad y apostolado en distintos ámbitos.

A través de la lectura y comentario de textos, fueron quedando en evidencia las múltiples virtudes, tanto humanas como sacerdotales, que destacan y manifiesta el corazón de este gran Pastor.

La segunda conferencia, a cargo del Pbro. Gabriel González Merlano, abordó el tema «Mons. Vera y la libertad de la Iglesia». Don Jacinto fue el gran defensor de los derechos de la Iglesia. Desde esta perspectiva se abordó en primer lugar la realidad política y eclesial del siglo XIX, marcada por una fuerte injerencia del Estado en los asuntos eclesiásticos, lo cual estaba consagrado, en forma ilegítima, en la Constitución de 1830, con el derecho de Patronato y otras prácticas regalistas. Se presentó esta situación de la Iglesia, común a Uruguay y al resto de los pueblos americanos luego de su emancipación, y, especialmente, muy afín con Argentina.

El contexto ideológico del Río de la Plata, que da lugar a una actitud de los gobiernos poco favorable a la autonomía de la Iglesia, encuentra la firmeza de convicciones de ciertas personalidades, de ambos márgenes del Plata, que se oponen a las intromisiones indebidas de dicho poder político. Entre ellos, destaca Jacinto Vera, quien no sólo como Vicario Apostólico primero, y Obispo luego,

defendió la libertad de soberanía de la Iglesia y su potestad dada por el Papa y no por el Gobierno civil sino que, ya como Cura de la Iglesia de Canelones, supo ubicar tanto lo que era la misión del sacerdote como la del poder político, al que más de una vez puso límites.

A este punto se refirió la segunda parte de la conferencia resaltando la actitud de Jacinto Vera, para lo cual se utilizaron párrafos de cartas y distintos pronunciamientos del Siervo de Dios, donde se manifiesta su amor a la Patria, su obediencia a la autoridad legítima, pero también la convicción del origen de la jurisdicción eclesiástica y su necesaria autonomía para cumplir con su misión. Esta firmeza de Don Jacinto le valió algunos conflictos siendo el más significativo el llamado Conflicto Eclesiástico, en época del Presidente Bernardo Berro, por el que tuvo que sufrir, incluso, la pena del destierro, por la defensa de sus ideas y la libertad de la Iglesia.

Finalizando esta primera jornada de trabajo, tuvo lugar un panel, sobre «Las que escriben sobre Jacinto Vera». Este fue el momento en que hicieron uso de la palabra dos escritoras que han hecho muy buenas contribuciones para el conocimiento y difusión de la vida de Mons. Vera. En primer lugar, Beatriz Torrendel, autora de *Geografía histórica de Jacinto Vera. 150 años de la Misión*, obra en la que, enmarcando geográficamente los lugares que visitó Monseñor Vera en su primera Misión de 1860, se destacan las características de su paso por cada localidad.

Si bien Torrendel reconocía que la geografía es inseparable de la historia, ya que leer documentos y ubicarlos en planos y mapas muestra una historia vivida —en el caso de Mons. Jacinto Vera, aunque sólo durante unos meses

de 1860— confesaba, sin embargo, no ser literata. Por ello, dedicó la mayoría del tiempo de su presentación a expresar cuales habían sido sus motivaciones al escribir. Se refirió especialmente a su encuentro con la figura de Jacinto Vera, en el Colegio Seminario, hace ya cuatro décadas y el trabajo que ha realizado en la difusión de la Causa de Canonización del Siervo de Dios tanto en forma personal como participando de la Comisión que al respecto trabajó hace varios años. Se manifestó en sus expresiones y relatos como una testigo privilegiada del curso que ha seguido la difusión, en las últimas cuatro décadas, tanto a nivel bibliográfico, como de actividades concretas.

A continuación, Laura Álvarez Goyoaga, autora de *Don Jacinto Vera. El misionero santo* y *Don Jacinto Vera. El misionero de los niños*, desarrolló su ponencia titulada «Don Jacinto Vera: Ejemplo paradigmático de un enfoque sistémico e integrado a la hora de evangelizar. El desafío de contar su historia». En la misma propone dos líneas de análisis. La primera, profundizar en el legado de Jacinto en base a un paralelo con el «diamante nacional» de Michael Porter (guía para definir las políticas de los *clusters* con cuatro «puntas», que traducidas al campo cultural, serían: buenos recursos, público exigente, articulación positiva de las rivalidades y capacidad de producción de actividades conexas. Vera concretó una gestión efectiva en todos los aspectos: formó fieles obreros al servicio de la evangelización, acercó a la Iglesia los conocimientos necesarios, la dotó de la infraestructura para el desarrollo del culto, trabajó para elevarla hasta volver propia la dignidad de la vida cristiana, orientó hacia Cristo la inevitable rivalidad interna y promovió las habilidades propias del mundo laico.

La segunda, explicitar la decisión epistemológica detrás de escribir la historia de Vera en formato de difusión. La opción fue buscar una relación simbiótica con el personaje utilizando el género de la historia novelada. El resultado hasta el momento: cuatro ediciones de *Don Jacinto Vera. El misionero santo* y cifras de ventas muy altas para el mercado local.

Si algo debemos resaltar, es la producción bibliográfica sobre Jacinto Vera que se ha verificado en estos últimos años, lo que muestra que es un personaje vivo, cuyo ejemplo sigue inspirando a escritores y estimulando a lectores.

La segunda jornada dio inicio con la conferencia de Tomás Sansón, titulada «Mons. Jacinto Vera, el Pastor y su pueblo». Este es el título de un trabajo de investigación mediante el que pretendía desterrar ciertas dudas que suscita un lugar común entre los autores católicos (teólogos, historiadores, literatos, etc.): referir las virtudes evangélicas de Mons. Vera a partir de su práctica del ministerio sacerdotal y episcopal, su labor misionera, gestos de abnegación y sacrificio, etc. Desde el punto de vista estrictamente histórico, tales consensos generan algunas dudas que pueden sintetizarse en dos cuestiones: a) tales virtudes, ¿eran efectivamente como se las refiere o existe cierto grado de exageración en el planteamiento de las mismas? y b) las fuentes utilizadas para avalarlas ¿son de carácter oficial u oficioso?, por tanto, ¿cuál es el grado de credibilidad de las mismas? De ahí la necesidad de explorar el carácter, la tarea evangelizadora y el vínculo de Mons. Jacinto Vera con su pueblo, y conocer la percepción que tenían los fieles de la persona y labor de su Obispo.

El ponente brindó los resultados de esta investigación, realizada con la documentación del archivo de la Curia

eclesiástica de la Diócesis de Melo, en la que da cuenta del paso de Mons. Jacinto Vera por esas tierras en dos Visitas Pastorales, 1867 y 1876. Pero, además, más allá de la presencia de Don Jacinto, a través de sus clásicas Misiones y Visitas Pastorales son llamativas las cartas exhumadas por el investigador mediante las que la feligresía común se dirigía al Siervo de Dios. Pues, sabido es que la correspondencia personal constituye un tipo documental sincero, espontáneo e ingenuo que permite conocer, en este caso, la naturaleza de los vínculos establecidos entre el pueblo cristiano y su Pastor. El trato cercano y los pedidos que le realizaban, tanto espirituales como materiales, muestran la paternidad ejercida por el Obispo y deja en evidencia de que no hay lugar a dudas sobre las virtudes humanas y cristianas de Don Jacinto, tal como las revela la historiografía.

Seguidamente, Pedro Gaudiano y Sebastián Hernández abordaron el tema «Jacinto Vera y Mariano Soler: dos constructores de la Iglesia uruguaya». En primer lugar, Gaudiano, explicó cómo Vera fue para Soler un modelo de vida que marcó la infancia, adolescencia y juventud del futuro arzobispo de Montevideo. Soler, ya doctorado en Roma, volvió a Montevideo en 1874 y rápidamente se convirtió en el brazo derecho de Vera. Impulsó el renacimiento de las energías católicas del pueblo uruguayo a través de la concreción de importantes proyectos, como el Club Católico de Montevideo —fundado en 1875—, el centro cultural católico más importante del Uruguay durante el último cuarto del siglo XIX.

El mismo 1874, cuando Mons. Vera, en su Carta Pastoral de Cuaresma, expresaba el rechazo a la prédica laicizante de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular, José Pedro Varela presentaba su

obra «La Educación del Pueblo» ante dicha Sociedad comenzando a difundirse la misma, tres días después del arribo de Soler a Montevideo. El hecho de que Varela omitía deliberadamente toda referencia cristiana en la escuela, permite comprender mejor la urgencia del joven sacerdote por establecer en Montevideo un centro educativo de enseñanza media y superior de orientación católica. Con la ayuda de Jacinto Vera y del Club Católico, se fundó en 1875 el Liceo de Estudios Universitarios, abriendo sus puertas para los cursos de 1876, siendo el antecedente remoto de la actual Universidad Católica del Uruguay. Finalmente, hizo referencia a lo que llamó la «marianidad» de Mariano Soler, es decir, su profunda devoción a la Santísima Virgen María, por lo que, con la ayuda de los católicos argentinos y uruguayos, fundó en Tierra Santa el santuario «Hortus Conclusus» dedicado a Nuestra Señora del Huerto, ubicado en los mismos jardines en los cuales, según una piadosa tradición multisecular, el rey Salomón habría compuesto el Cantar de los Cantares.

Por su parte, Hernández, en la misma línea, expone claramente que la «nueva» Iglesia que forjaron Vera y Soler era entendida —en palabras del historiador Roberto Di Stefano— como una «entidad equiparable al Estado, dotada de una estructura organizativa integrada y subordinada al poder papal de manera directa» que, hasta entonces, no puede decirse que existiera en el Uruguay. Fue durante el gobierno de Vera que se estructuró la Iglesia, con un Seminario, creación de parroquias, formación del clero, incorporación de varias órdenes y congregaciones religiosas, mejor organización y promoción del laicado, etc.

No obstante esto, el cambio más importante debe buscarse en el modo en que la Iglesia se percibe a sí misma,

en el grado de autoconciencia alcanzado por estos años, y que se adquiere con los conflictivos cambios en la relación con el poder temporal, el proceso de secularización y el nuevo protagonismo que Roma adquiere en el continente. La Iglesia uruguaya no estará dispuesta ya a tolerar la intervención del poder político en la disciplina eclesiástica y empezará a hablar con más fuerza de «los derechos de la Iglesia» afirmando los lazos con la Santa Sede. Se insistirá en presentar a la Iglesia como entidad distinta e independiente del Estado. Desde este punto de vista, se concluye que la Iglesia fue también un agente activo en el proceso de secularización.

Se cerró este segundo día de conferencias y las Jornadas en general con el panel «Mons. Vera y las congregaciones educadoras» integrado por Susana Monreal, Mons. Daniel Sturla y el P. Julio Fernández Techera. Sin duda, una temática relevante en referencia a la vida de Don Jacinto, en la medida en que, junto con su preocupación por el aumento y formación de un clero que fuera virtuoso, ilustrado y apostólico, estuvo presente el esfuerzo de traer al país institutos religiosos, los que a través de sus distintos carismas contribuyeran a la tarea evangelizadora en esta tierra.

La presentación de Monreal se centró en el proceso de inmigración protagonizado por mujeres integrantes de congregaciones religiosas católicas de origen italiano y francés en su mayoría, que se desarrolló en Uruguay y en toda la región en la segunda mitad del siglo XIX. Mons. Jacinto Vera, como hombre de gobierno, no realizó personalmente las gestiones personales para el arribo de estos institutos pero les brindó apoyo incondicional, cuidado y consuelo. Este proceso, iniciado en 1856, que implicó la instalación en

el país de congregaciones de vida activa, representantes del «catolicismo de movimiento» (según expresión de Elizabeth Dufourcq), fue muy significativo para la Iglesia, como forma de compensar los avances de la secularización.

Seguidamente, el P. Julio Fernández Techera, se detuvo en la relación de Don Jacinto Vera con los Jesuitas. Si algo caracteriza a Don Jacinto es su cercanía con los Padres de la Compañía de Jesús, con quienes se había formado en Buenos Aires. Procura que regresen, luego de haber sido expulsados por el Presidente Gabriel Pereira, y a quienes quiere para la formación de sus seminaristas, al frente del Seminario Conciliar que va a fundar. Las vicisitudes del proceso de creación del Seminario, lo que quería el Siervo de Dios, lo que querían los Jesuitas, fue abordado en forma pormenorizada y con muy buena base documental.

Finalmente, Mons. Sturla, se ocupó de la relación de Jacinto Vera con los Salesianos. Destaca la comunicación epistolar que, en los últimos años de su vida, mantuvo el Siervo de Dios con Don Bosco. Así como también lo que fue el recibimiento de la primera comunidad de salesianos que se instalaron en Villa Colón. Se destaca la carta enviada por el P. Lasagna, superior de la nueva comunidad, a Don Bosco, en la que le relata el recibimiento que tuvieron de parte del Obispo de Montevideo, y traza una hermosa semblanza de este. En ella describe, en primer lugar, los rasgos físicos del Siervo de Dios, para pasar luego a lo que son sus virtudes humanas y sacerdotales, su sencillez, sentido del humor, humildad, espíritu misionero y caridad pastoral.

Agradecida la numerosa concurrencia, que asistió ambos días a estas

intensas sesiones de estudio y reflexión, y agradeciendo por la participación de todos, Susana Monreal, directora del Instituto de Historia de la Universidad Católica, dio por finalizadas estas fructíferas Jornadas.

Debemos consignar que, además de esta parte académica de presentación de estudios e investigaciones, durante los dos días de actividad, y en los días sucesivos en un horario extendido, se realizó una exposición sobre la vida y obra de Mons. Jacinto Vera. En la misma, que supuso un trabajo muy importante de recolección de material de distinta procedencia, que aún no se encuentra reunido, se pudieron apreciar objetos personales y litúrgicos, documentos con la firma del Siervo de Dios y otros de la época referidos a él, así como la bibliografía, a la que, a lo largo de estos doscientos años, ha dado lugar su trascendente figura. Un modo diferente, complementario y palpable de acercarnos al Patriarca de la Iglesia Oriental.

Creemos que actividades académicas de esta naturaleza, contribuyen, junto a otras tareas de difusión que la Iglesia uruguaya viene desarrollando, al conocimiento y devoción de la figura de Jacinto Vera, cuya Causa de Canonización se encuentra en una etapa avanzada. Jornadas como estas, son instancias que desafían y estimulan a seguir profundizando a través del estudio y la investigación sobre el fundamento apostólico de nuestra Iglesia encarnado en su primer Obispo, aquel que le dio forma y estructura, la cual, inspirados en su testimonio y virtudes, debemos conservar y hacer crecer.

Gabriel González Merlano

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Normas de presentación de trabajos para *Páginas de Educación*

Páginas de Educación es una publicación semestral y arbitrada que tiene como objetivo ser una referencia regional en la investigación y producción académica en el área de la educación. **Se reciben trabajos durante todo el año** referentes a educación, sociología de la educación, historia de la educación y filosofía de la educación. En este momento convoca a presentar trabajos para su próximo número.

Se pueden presentar:

- Artículos originales de investigación que traten investigación original o una actualización, discusión teórica o estado del arte en un campo de relevancia. Extensión de entre 5000 y 9000 palabras.
- Reseñas sobre uno o más informes publicados en el área de la educación por instituciones, organismos o congresos de educación. Extensión de 3000 palabras.
- Reseñas de conferencias, jornadas o encuentros. Extensión de 3000 palabras.
- Ensayos bibliográficos sobre dos o más libros editados recientemente y vinculados entre sí por una temática común. Extensión de 5000 palabras.
- Reseñas bibliográficas de un solo libro recientemente editado. Extensión de 1500 palabras.
- Reseñas de tesis recientemente aprobadas. Extensión de 1500 palabras.

El comité editorial decidirá, sin conocer al autor del artículo, si el tema del trabajo coincide con la línea editorial de la revista. Una vez aprobado, será enviado de forma anónima a, al menos, dos árbitros externos para su evaluación. Estos árbitros no pueden conocer la identidad del autor y el autor no puede conocer la identidad de los árbitros. Esto se conoce como sistema de «doble ciego».

Los árbitros tendrán tres semanas para la evaluación del artículo. Al cabo de este período, hacen sus observaciones de acuerdo a estas posibilidades:

- Publicar tal como está
- Publicar con sugerencias
- Publicar con modificaciones
- No publicar

En todos los casos los árbitros escriben una breve argumentación que el editor le hace llegar al autor. En el caso en que se sugieran modificaciones, el autor tendrá un par de semanas para introducirlas. Finalmente los árbitros confirman que sus observaciones fueron contempladas. Los autores publicados recibirán dos ejemplares de la revista.

FORMATO

- Los trabajos pueden presentarse en castellano, portugués o inglés, a doble espacio en letra Arial 12 en archivos «.doc», «.docx» o «.rtf».
- Los autores deben adjuntar un cv abreviado con sus datos personales, dirección electrónica de contacto, su trayectoria profesional e institucional y sus publicaciones recientes.
- Los artículos deben incluir el título del trabajo, nombre del autor (o autores) y su afiliación institucional, además de un resumen de 120 palabras de todo el artículo junto con una selección de cuatro palabras clave. **Título, resumen y palabras clave deben ser escritos en español e inglés.**
- Las referencias bibliográficas deben aparecer en el cuerpo del texto y entre paréntesis figurando el apellido del autor (Arnold) junto con el año de edición en caso en que se trate de más de un trabajo (Arnold 2005). Si la referencia es textual debe aparecer el texto entrecomillado agregando en la referencia el número de página donde figura (Arnold, 93) o (Arnold 2005, 93). Si la referencia textual siguiente es del mismo autor y obra pero figura en otra página, sólo se incluye el número de página al final de la cita (95).
- Si la referencia es textual y sobrepasa las cinco líneas, debe aparecer en párrafo aparte y con sangrado, con la referencia al final del párrafo y siguiendo las mismas normas mencionadas.
- Los artículos deben incluir al final una bibliografía final de acuerdo con las siguientes reglas:

Cita del libro de un autor:

Luhmann, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Universidad Iberoamericana, 1997.

Cita del capítulo de un libro:

Ossandón, José. «Objeto pedagógico perdido, exclusión en la inclusión educativa» en Farías, Ignacio y Ossandón, José (eds.) *Observando sistemas: nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*. Santiago de Chile: RIL, 2006.

Cita del artículo de una revista:

Goodrich, Heidi. «Understanding rubrics» en *Educational Leadership* Vol.57 n.5, 2000, pp.25-33.

Autor corporativo:

UNESCO. *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2005*. París, 2005. Disponible en <http://portal.unesco.org/education/es/> [Accedido en octubre de 2012]

Los trabajos deben enviarse como adjuntos a:

paginas@ucu.edu.uy

<http://paginasdeeducacion.ucu.edu.uy>