

GISELLE GONZÁLEZ  
(coordinadora)

# La Universidad resiliente

Innovación, experiencias y horizontes



  
EduLP

debates

**La Universidad resiliente**  
**Innovación, experiencias y horizontes**

**La Universidad resiliente**  
**Innovación, experiencias y horizontes**

**GISELLE GONZÁLEZ**  
(coordinadora)



La Universidad resiliente: innovación, experiencias y horizontes  
/ Giselle González...  
[et al.]; coordinación general de Giselle González. - 1a ed. -  
La Plata: EDULP, 2023.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-6568-01-4

1. Universidades. 2. Tecnologías. 3. Investigación Social.  
I. González, Giselle, coord.  
CDD 378.001

## La Universidad resiliente. Innovación, experiencias y horizontes

GISELLE GONZÁLEZ (coord.)



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)  
48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina  
+54 221 44-7150  
edulp.editorial@gmail.com  
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-631-6568-01-4

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
© 2023 - Edulp  
Impreso en Argentina

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	7
<i>Javier Díaz</i>	
<b>Presentación</b> .....	13
<i>Giselle González</i>	
<b>I. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y UNIVERSIDAD</b> .....	18
<b>Cambio tecnológico y rol del Estado en la Era Exponencial</b> .....	19
<i>Oscar Oszlak</i>	
<b>La universidad en Argentina y América Latina en perspectiva comparada: tendencias, problemas y desafíos. Hacia una nueva reforma universitaria</b> .....	40
<i>Norberto Fernández Lamarra y Pablo Daniel García</i>	
<b>El poder de la universidad en la era de la innovación</b> .....	61
<i>Adrián Acosta Silva</i>	
<b>La gobernanza 4.0 en las instituciones de educación superior: bienvenida la diversidad</b> .....	78
<i>Rodolfo De Vincenzi</i>	
<b>II. GESTIONAR LA UNIVERSIDAD EN ENTORNOS HÍBRIDOS</b> .....	85
<b>La Universidad 4.0 y la virtualización educativa</b> .....	86
<i>Claudio Rama</i>	
<b>La pandemia y la educación superior privada en América Latina</b> ..	103
<i>Dante J. Salto</i>	

<b>Calidad y evaluación de la educación superior universitaria en la Argentina: una mirada retrospectiva y prospectiva .....</b>	<b>130</b>
<i>Sonia Araujo</i>	
<b>III. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN UNIVERSITARIA .....</b>	<b>153</b>
<b>La educación superior en América Latina .....</b>	<b>154</b>
Desafíos y limitaciones de las políticas de equidad e inclusión de la diversidad	
<i>Adriana Chiroleu</i>	
<b>Ilusiones inclusivas e inclusiones históricas de la educación superior universitaria.....</b>	<b>178</b>
<i>Marcela Mollis</i>	
<b>Racismo, derechos humanos y educación superior en Argentina ..</b>	<b>204</b>
La vulneración de los derechos educativos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.	
<i>Daniel Mato</i>	
<b>Conclusiones .....</b>	<b>236</b>
<i>Giselle González</i>	
<b>Los autores .....</b>	<b>247</b>

*Javier Díaz*

Secretario de Vinculación e Innovación Tecnológica  
Universidad Nacional de La Plata

## **Indicadores de la Era Exponencial**

Hemos tomado del campo de conocimiento de las matemáticas el término “exponencial” porque nos brinda una asistencia inestimable para caracterizar el tiempo presente en relación a la aceleración de los avances tecnológicos. Así, en la Era Exponencial (Ahzar, 2021) los cambios radicales ya no se llevan adelante en siglos o décadas, sino en años y hasta en meses. Nunca antes, en la historia, los cambios que afectan nuestra vida en todos sus aspectos se han producido con tanta velocidad.

Todo cambia: las formas de trabajar, de enseñar y aprender, de tramitar y atender la salud. Se modificaron nuestras maneras de entretenernos, de emparejarnos, de hacer amigos, de vivir lo cotidiano, de comerciar, de negociar, de comunicarnos. También, ha cambiado el espacio público, la gestión de gobierno y, por sobre todas las cosas, nuestra manera de percibir el tiempo, el espacio, el mundo.

El problema es que, mientras el cambio tecnológico se acelera rápidamente, la sociedad evoluciona a un ritmo más gradual e incre-

mental. Como resultado de esta situación, se está produciendo una brecha entre la tecnología y la sociedad que Azhar denomina “brecha exponencial” (Ahzar, 2021).

Cabe recordar que en el año 2000 se explicita el concepto “brecha digital” para caracterizar la situación de las poblaciones del planeta que estaban excluidas de los beneficios de disponer de acceso a Internet y del uso de equipamiento informático. Los problemas vinculados a las desigualdades que genera la brecha digital fueron abordados en ese entonces y, si bien, se han enunciado políticas y estrategias para revertir la situación, la brecha aún existe y evidencia el perjuicio que les genera a aquellas personas que permanecen al margen del entorno digital.

## **Las universidades: creatividad e innovación**

En este marco, las universidades se constituyen en un campo fértil para promover las actividades creativas y de innovación. En este sentido, cabe destacar la participación que las mismas han asumido en la generación de nuevos servicios de Internet. Las instituciones universitarias han utilizado Internet antes de su apertura al uso comercial irrestricto que comenzó en 1995. También, de los trabajos de tesis de diversas universidades del mundo surgieron tecnologías como Linux (de la tesis de Linus Torvalds) o Google (de la tesis del algoritmo de ranqueo de Larry Page y Sergey Brin).

De esta manera, la experimentación e incorporación de tecnologías en las casas de altos estudios las convierten en un ámbito propicio para promover iniciativas. En este punto, es importante destacar que, tanto las universidades de Argentina como otras de América Latina -México y Uruguay, por ejemplo- se han convertido en caja de resonancia de los cambios que se producen en la sociedad. No sólo se dedican a la formación de grado y posgrado de excelencia y a la investigación científica y tecnológica de punta, sino que también impactan en la cultura, el arte y en las actividades con la comunidad.



Un ejemplo de esta situación es la Universidad Nacional de La Plata. Sus Facultades han generado múltiples proyectos de extensión a través de los cuales se establecen estrechos vínculos con empresas e instituciones de la región. También, se destaca el rol activo que asume el Consejo Social puesto que genera continuamente estrategias de inclusión que tienen un impacto significativo en la vida de las personas de los sectores menos favorecidos de la sociedad. En el mismo sentido, se produjo la creación de la Escuela Universitaria de Oficios que brinda formación en modalidad presencial y que, además, provee a sus estudiantes de un kit de herramientas específico para desempeñarse en sus tareas.

Asimismo, la conformación de decenas de diplomaturas destinadas a capacitar a las personas sin el requisito mandatorio de secundario completo y que brindan una formación de más de doscientas horas en saberes concretos y aplicables en la realidad, es también un ejemplo de la función de las universidades en este contexto de cambio acelerado.

Es clave tener en claro cuál es el rol de nuestras universidades para analizar el impacto que tuvo la cuarentena a causa de la pandemia de COVID-19. Nuestras instituciones de educación superior se adaptaron rápidamente a la situación de aislamiento a través de la virtualización con entornos remotos de la actividad docente y de la gestión administrativa a partir del uso de herramientas digitales sobre Internet. Esta situación, que tan bien ha sido descripta por varios artículos en este libro, no ocurrió de igual manera en toda la población.

El impacto del aislamiento fue más fuerte en los sectores de menores recursos, muchos de los cuales no contaban con una computadora personal o el servicio de Internet en sus hogares.

Apenas se produjo esta situación, desde la UNLP se generaron políticas destinadas a proveer Internet en los espacios exteriores de las facultades. También, se implementó la beca para “Tu PC para estudiar” y las becas de conectividad para quienes no tuvieran Internet en sus viviendas. Se realizaron gestiones con empresas locales de

provisión de Internet para que los Centros de Extensión Universitaria tuvieran conexión de WIFI.

La Escuela Universitaria de Oficios generó instancias de capacitación en línea para atender las necesidades de formación de un amplio sector de la población.

Cuando se analiza el impacto de la virtualización forzada por la pandemia, es importante tener en cuenta que las estadísticas dan cuenta de que no tuvo consecuencias negativas significativas ni en la cantidad de ingresantes, de estudiantes y de egresados. Es por ello que la vuelta a la presencialidad permitió retomar sin inconvenientes las actividades que la UNLP lleva adelante con escuelas, comedores populares, clubes y sociedades de fomento de los distintos barrios de la región. Es decir que la comunidad universitaria volvió a estar activa en pos de reducir la brecha social.

Respecto de cómo las universidades se adaptan a la aceleración de los cambios que genera la tecnología, existe un ejemplo paradigmático vinculado al uso de Inteligencia Artificial (IA) en forma masiva y en todas las actividades. La posibilidad de que, desde noviembre del 2022, todas las personas pudiesen experimentar con Chatgpt, generó un interesante debate. La característica saliente del Chatgpt es que no requiere para su utilización ningún conocimiento sobre lenguajes de programación o técnica sofisticada. A través del lenguaje natural se puede interactuar y lograr resultados sorprendentes como la producción de textos complejos y la generación de imágenes de calidad, entre otros.

En este sentido, Chatgpt es un claro ejemplo de la aceleración de los cambios en la Era Exponencial: alcanzó los cien millones de usuarios en tres meses, más rápido que TikTok, que logró dicho hito en nueve meses, mientras que Instagram lo haría en dos años y medio.

Si bien hay decenas de herramientas que permiten aplicar Inteligencia Artificial en multiplicidad de actividades, lo más notable es que la interfaz con el usuario es sumamente simple y prácticamente no requiere entrenamiento. El debate en torno a esta nueva tecnología también abarca múltiples frentes.

Surge, de esta manera, una tecnología que puede aplicarse a los más diversos ámbitos y esta situación genera controversia al interior de las propias universidades. La discusión se produce entre quienes proponen el uso de la IA para las actividades de los docentes, quienes están a favor de que los estudiantes se la apropien y la utilicen y aquellos que insisten prohibir su uso y buscan contramedidas tecnológicas que, por ejemplo, puedan detectar si un texto académico fue generado por Chatgpt.

De la misma forma que los y las docentes orientamos a los y las estudiantes en el uso de Internet y les brindamos estrategias para realizar búsquedas en fuentes confiables y para reconocer y analizar las denominadas “fake news”, también es importante generar estrategias para el uso de herramientas de IA generativas. Dichas herramientas son importantes porque permiten discriminar el material generado en base a datos y hechos ciertos y comprobables por distintas fuentes de elaboraciones originales.

El desafío que tenemos por delante es cómo repensar nuestras prácticas en la universidad con la finalidad de continuar propiciando el pensamiento crítico y la creatividad en nuestros y nuestras estudiantes. Empoderar sus capacidades para que se constituyan en actores de cambio a partir del uso pertinente de la tecnología en pos del progreso de la sociedad y de la reducción de las brechas, es un deber ser de la educación superior.

## **Bibliografía**

Azhar, Azeem (2021), *The Exponential Age: How Accelerating Technology is Transforming Business, Politics and Society* Hardcover, Diversion Books, Nueva York.

Torvalds, Linux (1997). *Linux: a Portable Operating System*. Tesis de maestría. Departamento de Ciencias de la computación. Universidad de Helsinki.

[https://www.cs.helsinki.fi/u/kutvonen/index\\_files/linus.pdf](https://www.cs.helsinki.fi/u/kutvonen/index_files/linus.pdf)

- Blog del curso para INFO 2040/CS 2850/Econ 2040/SOC 2090. (2019). El artículo académico que inició Google. Redes. Cornell University. <https://blogs.cornell.edu/info2040/2019/10/28/the-academic-paper-that-started-google/>
- Hines, K. (2023, 4 de junio). Historia de ChatGPT: una cronología del ascenso meteórico de los chatbots generativos de IA. Search Engine Journal. <https://www.searchenginejournal.com/history-of-chatgpt-timeline/488370/#close>
- Moliner, K. (2023, 14 de febrero). ¿Escritor humano o IA? Académicos construyen una herramienta de detección. Sanford Report. Universidad de Sanford. <https://news.stanford.edu/report/teaser/human-writer-ai-scholars-build-detection-tool/>
- Sims, A. (2023, 9 de marzo). ChatGPT y el futuro de la evaluación universitaria. Times Higher Education Campus. <https://www.timeshighereducation.com/campus/chatgpt-and-future-university-assessment>
- Heaven, W.D. (2023, 6 de abril). ChatGPT va a cambiar la educación, no a destruirla. MIT Technology Review. <https://www.technologyreview.com/2023/04/06/1071059/chatgpt-change-not-destroy-education-openai/>
- Parlamento Europeo. (2023, 14 de junio) EU AI Act: primer reglamento sobre inteligencia artificial. Sitio Web del Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>

# PRESENTACIÓN

---

*Giselle González*

Desde su origen, la universidad se ha configurado como un espacio de producción de saber especializado, caracterizado por dos atributos que le son propios: la expansión territorial y la organización disciplinar. Como institución clave del Estado moderno, se encuentra atravesada por una serie de demandas, procesos y relaciones entre actores que intervienen en la organización de sus intereses, configurando un campo político extraordinariamente complejo. Estas nuevas relaciones se resignifican en las sociedades contemporáneas donde “las universidades juegan un papel destacado como actores culturales, políticos y socioeconómicos” (Acosta Silva, 2023) en el marco de nuevos estados competitivos.

Lo que sabemos hasta ahora es que estas renovadas demandas colocan a la universidad en un rol protagónico para liderar los cambios que trae aparejados el avance de las economías del conocimiento. Aunque no siempre sea completamente claro qué identidad y dirección adoptarán esos cambios al interior de la organización. El avance de la globalización ha puesto en el centro de la consideración públi-

ca la creciente homogeneización de políticas educativas y la circulación de discursos dominantes. Los actores universitarios deciden en función de debates “que interesan”, otorgando menor peso relativo a posiciones críticas de estos modelos. Los debates “que interesan” suelen involucrar estructuras de incentivos externas y competitivas que inciden en las prácticas y configuración de reglas de la universidad (Monarca y otros, 2019).

La literatura sobre educación superior suele responder a la pregunta en torno al *qué* de la gestión en la universidad desde una perspectiva de gobernabilidad, pero aún no ha explorado, suficientemente, *cómo* movilizar capacidades institucionales para descifrar el contexto de cambio tecnológico y co-crear con las instituciones del territorio estrategias de respuesta a la inclusión de las diversidades socio-económicas, étnico-raciales, de género, psicosociales, pedagógicas, culturales, entre otras.

Hoy la universidad es interpelada por una variedad de demandas, muchas veces contradictorias, de una pluralidad de actores situados en diferentes arenas de poder. En general, los intereses que las orientan tienen origen en dos niveles o esferas. Por un lado, a nivel macro, donde se configuran las exigencias propias de su participación en la agenda de actuación global. Por otra parte, en el nivel micro y meso de la política surgen cada vez con más fuerza demandas “desde abajo” que expresan la necesidad de una mayor participación de la universidad en la resolución de problemas sociales, políticos y económicos de elevada complejidad.

Más allá de estas tensiones, sobre ella se interponen procesos de cambio que las trascienden en varios de sus aspectos, la naturaleza política de la universidad, su lugar histórico en la construcción y distribución equitativa de conocimientos socialmente relevantes, la formación de líderes, y ella misma como institución que participa en las disputas entre grupos e intereses por la configuración del mismo Estado, hace que las mismas sean actores potencialmente relevantes en este escenario de cambios. Pero por lejos, los cambios más potentes y aún inexplo-

rados están ocurriendo en la tecnología, la digitalización y la ciencia, “donde la disrupción se ha vuelto exponencial” (Suárez y Abdallah, 2019; Oszlak, 2020:31). Estos procesos de cambio son caracterizados por Oscar Oszlak (2020) bajo el par conceptual “era exponencial”, con el que busca simbolizar la naturaleza innovadora e instrumental que impone el avance incremental de las tecnologías sobre las instituciones. Es en este escenario donde las universidades juegan un papel protagónico como actores influyentes en la sociedad civil, y, por tanto, no están ajenas a estas tendencias. Por esta razón, su visión nos sirve como soporte ordenador para situar la reflexión acerca de qué significa gestionar la universidad en una era disruptiva y qué principios organizadores debería asumir para liderar la velocidad de cambios que se le imponen; sin descuidar los compromisos con la democratización social y educativa.

En este marco, una de las preguntas que justifica el trabajo es que, si las transformaciones sociales y tecnológicas interpelan a las instituciones, las universidades deberían modificar sus formas de organización en el plano enseñanza, investigación y extensión para mejorar su capacidad de anticipación y liderar dichos procesos. En este sentido, estas páginas colaboran a la comprensión e identificación de capacidades anticipatorias que permitan a la universidad prever la direccionalidad de esos cambios, adquirir nuevas herramientas de gestión para adoptar a tiempo las políticas necesarias e implementar regulaciones para contralar su ritmo y dirección.

El punto de partida de este libro ha sido el Encuentro “La Universidad en la Era Exponencial”, que se desarrolló en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata, el 8, 9 y 10 de noviembre de 2021. El evento contó con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Durante el encuentro, los trabajos presentados recibieron comentarios de reconocidos especialistas de diversas disciplinas. Sobre la base de la discusión y los aportes de los comentaristas, cada uno de los autores revisó y amplió sus contribuciones. Finalmente, los trabajos fueron sometidos a un proceso de referato.

El libro comienza con un capítulo introductorio de Oscar Oszlak titulado “Tecnologías disruptivas y gestión pública”, que sirve de base a las tres secciones en las que se organizan las contribuciones. Su capacidad analítica para anticipar la exponencialidad del cambio tecnológico en las instituciones y en la gestión pública aportan una perspectiva fértil para abordar específicamente a la universidad, que no está ajena a estas tendencias. Oscar Oszlak es uno de los politólogos e intelectuales argentinos más destacados a nivel internacional, con una prolifera producción en el campo de los estudios sobre “Estado, administración y políticas públicas”. Como investigador titular del Área Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), ha sido recientemente honrado con el premio “Transition and Developing Economies Award” (IPPA), que otorga la *International Public Policy Association*. Esta distinción reconoce la contribución extraordinaria de un académico senior al desarrollo del campo de las políticas públicas y/o la administración pública, dentro del contexto de un país en desarrollo o en transición.

La primera sección, “Políticas públicas y universidad”, reúne cuatro artículos de Oscar Oszlak, Norberto Fernández Lamarra y Pablo García, Adrián Acosta Silva, y Rodolfo De Vincenzi. En ella, los autores dan cuenta, desde diferentes prismas analíticos, de qué manera conjugar las políticas públicas y universitarias en América Latina y en la Argentina en particular, donde el avance tecnológico convive con la multiplicación de actores que participan de los procesos de elaboración de iniciativas institucionales. La segunda sección, “Gestionar la universidad en entornos híbridos” reúne artículos de Claudio Rama, Dante Salto, y Sonia Araujo. En este apartado, la reflexión plantea cómo se posiciona la universidad frente al avance de las plataformas de enseñanza, las dificultades que encuentra para pensar la calidad y las relaciones entre cambio tecnológico, sociedad y pautas culturales. La tercera sección, “Políticas de Inclusión Universitaria” propone las reflexiones de Adriana Chiroleau, Marcela Mollis, Daniel Mato, en donde se discurre alrededor de los obstáculos y retos que encuentra



la universidad latinoamericana en términos de equidad educativa y democratización social.

## **Bibliografía**

- Acosta Silva, Adrián (2023). “Universidades como actores políticos”, Versión ampliada del texto publicado como capítulo del libro: VV.AA. (2023), Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales, CUCEA/Editorial UniversidaddeGuadalajara/Transversal,Guadalajara,México:468-491.
- Monarca, H., Jorge Gorostiaga y Francisco Javier Pericacho Gómez (2019). *Calidad de la educación: aportes de la investigación y la práctica*, Madrid: Dykinson.
- Oszlak, Oscar (2020). *El Estado en la era exponencial*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

# **I. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y UNIVERSIDAD**

---

# CAMBIO TECNOLÓGICO Y ROL DEL ESTADO EN LA ERA EXPONENCIAL

---

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

El mundo asiste a megatendencias que, entre otros fenómenos, incluyen procesos migratorios y desplazamientos humanos inéditos, drásticas modificaciones en el poder económico mundial, urbanización en gran escala, escasez de recursos naturales, guerras localizadas y cambio climático, solo por nombrar algunas.

Al mismo tiempo, están ocurriendo cambios dramáticos en la tecnología, la digitalización y la ciencia, donde la disrupción se ha vuelto exponencial. Es decir, el ritmo de transformación es ya geométrico y tan solo aritmético, lo cual se convierte en el rasgo distintivo de esta cuarta revolución, que ya se ha iniciado hace unos años.

Por otra parte, las agendas estatales de las distintas jurisdicciones de gobierno sufren cambios permanentes como resultado de la descentralización y recentralización de la gestión. Se ha acentuado la tendencia hacia la internacionalización de los estados nacionales, que ven subordinada su capacidad de decisión autónoma a acuerdos y compromisos con otros estados. Los grandes temas que hoy confor-

man la agenda internacional –como los masivos flujos migratorios de capitales y personas, la degradación del medio ambiente, los acuerdos tarifarios, la corrupción, el tráfico de drogas, la invasión mediática o los vaivenes bursátiles– ignoran las fronteras nacionales e influyen en forma directa sobre la vida cotidiana y el propio destino de los países. La globalización borró e hizo más compleja la tarea de gobernar.

Previsiblemente, la aceleración de estos cambios va a producir consecuencias de enorme impacto sobre el mundo del trabajo, sobre los avances científicos y las modalidades de gestión de lo público. A su vez, estos procesos plantean enormes desafíos desde el punto de vista de las capacidades estatales necesarias para enfrentarlos e intentar resolverlos.

Los gobiernos y las instituciones estatales se encuentran, de este modo, en el epicentro de una “tormenta perfecta” y deben replantearse qué significa gestionar en una era disruptiva. Y ello, al mismo tiempo que tienen que volver a ganar la confianza pública, que ha declinado casi en todas partes. Estamos atravesando, como lo señalara el profesor español Manuel Alcántara, un proceso de fatiga democrática.

En esta presentación, mi objetivo principal es alertar sobre la necesidad de fortalecer, en los países emergentes, la capacidad institucional del Estado para afrontar los desafíos generados por las innovaciones tecnológicas de la 4ª Revolución Industrial. Es que el proceso de cambio es tan acelerado y sus impactos son tan variados y profundos, que tornan rápidamente obsoletos los instrumentos y procesos tradicionales de gestión pública. Entre otras, las consecuencias del cambio alcanzan al mundo del trabajo, a los avances científicos, y a los cánones éticos y culturales que caracterizan la vida cotidiana.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han producido una masiva digitalización, con avances en big-data, inteligencia artificial y todo tipo de combinaciones con diversas disciplinas científicas, como la mecánica, la ingeniería o la biología, lo cual permitió el desarrollo de la robótica, las criptomonedas, el blockchain, las impresiones 3D, la autonomización vehicular y el internet de las

cosas, entre muchas otras innovaciones. En la mayoría de los países emergentes, los gobiernos no parecen haber asumido plenamente la responsabilidad de anticipar y evaluar los impactos de esta nueva era tecnológica sobre su gestión. De uno u otro modo, estas innovaciones generan nuevas cuestiones socialmente problematizadas que se incorporan a la agenda de los Estados y demandan la asunción de nuevos roles en materia de regulación, promoción o inversión pública. Por su parte, la digitalización de trámites y procesos mediante sistemas y aplicaciones revolucionarias, generan la necesidad de modificar el perfil y la composición de la dotación de funcionarios públicos, así como la introducción de nuevos modelos de organización y funcionamiento. Al mismo tiempo, la gradual adopción del gobierno abierto como paradigma dominante de la gestión pública, incrementa la necesidad de diseñar nuevos mecanismos que promuevan una mayor transparencia, participación, innovación y rendición de cuentas.

El ritmo de cambio es hoy disruptivo y exponencial. Ya no ocurre de manera gradual, siguiendo una progresión aritmética, sino geométrica. El proceso de “destrucción creativa” del capitalismo, como llamó Schumpeter al proceso de cambio de la segunda revolución industrial, dio paso en esta cuarta revolución industrial en la que ya estamos, a una aceleración tal, que hace mucho más difícil la adaptación de la vida social, la cultura y la gestión estatal, al ritmo de estos cambios vertiginosos y a sus impactos.

Los Estados tienen hoy un papel crucial en prestar servicios a sus ciudadanos, tratando de equilibrar las oportunidades creadas por la disrupción tecnológica con las amenazas creadas por los propios facilitadores de estas oportunidades y su poder concentrado. Ante este inminente escenario, es necesario alertar sobre la necesidad de aumentar la capacidad de anticipación y preparación del Estado para enfrentar y adaptarse a estos cambios, para lo cual es necesario analizar qué mecanismos y acciones están poniendo en marcha los países que se ubican a la vanguardia en la innovación tecnológica.

Hay al menos tres razones que justifican esta preocupación. Una es que librado a su propia dinámica, el cambio tecnológico va a producir seguramente transformaciones profundas sobre la estructura de poder de los países, la producción e intercambio de bienes y servicios en el orden nacional e internacional y, por lo tanto, sobre la propia naturaleza del capitalismo como modo de organización social. Se requiere, por lo tanto, un Estado con capacidad preventiva y reactiva para enfrentar y conducir este proceso, sin disuadir la innovación tecnológica puesta al servicio de la producción de bienes y servicios de interés colectivo.

La segunda razón, de especial importancia para los países emergentes, es la posibilidad cierta de que, frente a la aceleración del cambio tecnológico, se ensanche la brecha entre los países que lideran este proceso y aquellos que ni siquiera contemplan por ahora la inminencia y magnitud de sus impactos. Está ampliamente demostrado que el desarrollo económico y social de los países está estrechamente correlacionado con su esfuerzo de generación e incorporación de conocimientos científico-tecnológicos (CyT) a sus procesos productivos. Por lo tanto, es altamente probable que aquellos que queden rezagados en la adquisición de capacidades institucionales de sus estados para lidiar con esos cambios tecnológicos, serán más débiles y se verán más subordinados a los países líderes.

La tercera razón es, principalmente, ética. Si el Estado no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus negativas consecuencias, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores para los cuales las consideraciones éticas o morales no cuentan, primando solo los criterios puramente mercantiles que inspiran la producción de los bienes o servicios que vuelcan al mercado. Esto puede ocurrir con muchos nuevos desarrollos en el campo de la ingeniería biomédica, la logística del transporte, la robótica en la educación, las plataformas de redes sociales, la ciberseguridad, etc.

Seis grandes conglomerados empresarios dominan hoy el mundo. Sus patrimonios equivalen o son mayores al PBI de gran número de países. Una de cada dos personas en el mundo está conectada a los servicios de Google, Microsoft, Facebook, Apple y Amazon a través de los mails que llegan a cada teléfono, de la notificación a la foto que acaba de subirse, de los archivos guardados en un servidor lejano, de los datos procesados con un software creado por esas empresas o del paquete esperado desde el otro lado del mundo. La vida de medio planeta está en manos de este oligopolio, un grupo de corporaciones que concentra tanto poder que gran parte de la economía, la sociedad y las decisiones del futuro pasan por ellas. Hoy su poder concentrado pone en juego no solo el equilibrio del mercado, sino también las libertades y los derechos de las personas en cada rincón del mundo.

Hoy, las grandes plataformas tecnológicas dominan el mundo controlando gran parte de la actividad en cada sector. Google lidera las búsquedas, la publicidad y el aprendizaje automatizado. Facebook controla gran parte del mercado de las noticias y la información. Amazon, el comercio en gran parte de Occidente, y está avanzando en producir y distribuir también sus propios productos. Uber no sólo se limita a intermediar y ganar dinero con cada viaje posible, sino que también busca convertirse en la empresa que transporte los bienes del futuro a través de vehículos autónomos. Desde estas tecnologías al resto de las que exigen hoy nuestras vidas, estas empresas están comenzando a conquistar otras industrias, como el transporte, el entretenimiento, las ventas minoristas a gran escala, la salud y las finanzas.

Sin ser demasiado optimistas, sin embargo, algo parecer estar empezando a cambiar. En los últimos años, distintas voces provenientes especialmente desde Europa y desde algunos centros académicos y grupos de activistas en todos los continentes están comenzando a alertar y llevar a cabo acciones respecto del gran poder concentrado de las compañías tecnológicas y su impacto en la desigualdad. El control de los datos de Google, la poca transparencia de Facebook sobre el manejo de las noticias, los conflictos laborales y urbanísticos

de Uber y el impacto comercial de gigantes como Amazon prendieron las primeras alarmas serias. El movimiento todavía es lento y enfrenta grandes obstáculos. Por supuesto, esto no significa que deba detenerse el cambio tecnológico sino orientarlo, ya que sus impactos son múltiples y profundos.

## **La robotización como síntesis del proceso de innovación**

De todas las innovaciones que se están produciendo, tal vez la robotización es la que mejor sintetiza la multiplicidad de impactos. Un robot es una máquina automática programable capaz de realizar ciertas operaciones de manera autónoma y sustituir a los seres humanos en algunas tareas, en especial las pesadas, repetitivas o peligrosas. Son impulsados por activadores, poseen sensores que le permiten adaptarse a nuevas situaciones y con la incorporación de IA, adquieren la posibilidad de aprender y así convertirse en máquinas inteligentes. Su capacidad de aprendizaje *-machine learning-* se produce a través de la introducción de redes neuronales en grandes volúmenes de datos, que a través de “algoritmos de entrenamiento”, estructuran, dan sentido y permiten identificar ciertos patrones. La potenciación y aceleración del cambio producido en este campo durante los últimos 10 años deriva de, al menos, la convergencia de tres factores: 1) el progreso producido en las técnicas de construcción de algoritmos; 2) el enorme poder de computación que supuso pasar de las unidades de procesamiento central (CPU) a unidades de procesamiento gráfico (GPU), agregando además clusters de cómputo a la nube; y 3) la enorme disponibilidad de datos, con flujos de voz e imágenes, que continuamente se agregan por millones, posibilitando el trabajo de los algoritmos de entrenamiento. Agréguese a la lista la simultánea aparición de diversas innovaciones y aplicaciones, como reconocimiento de imágenes, procesamiento de lenguaje natural, sistemas sensoriales o algoritmos de navegación, y podrá entenderse el carácter exponencial del cambio y la velocidad de los desarrollos que se están produciendo en la robótica (v.g., máquinas, sistemas y vehículos autónomos).



Actualmente, los robots exploran la superficie de Marte, reparan oleoductos en las profundidades del océano, realizan cirugías en hospitales, desactivan bombas en campos de batalla, cuidan ancianos y llevan a cabo toda clase de tareas en fábricas. Los vehículos autónomos pronto surcarán los cielos y los caminos. Hasta “la más antigua profesión del mundo” comenzó a ser ejercida por robots sexuales, La diversidad de sus aplicaciones ya ha llegado al punto de que puedan ser clasificados en categorías: por ejemplo, industriales, asistentes, sexuales, serviciales, combatientes y mascotas.

Por lo tanto, estos robots inteligentes pueden sustituir con ventaja muchas tareas actualmente desempeñadas por seres humanos (obrerros, empleados y profesionales), con lo cual se renueva la polémica cuestión de la posible pérdida de empleos resultante de la continua innovación y desarrollo tecnológico, suscitada desde las primeras etapas de la revolución industrial. La preocupación, en realidad, trasciende la cuestión de la creciente sustitución de trabajadores por robots, al difundirse el temor de que éstos puedan llegar a adquirir una inteligencia superior a la de los humanos. Ese momento ya tiene nombre, *singularity*, y en su versión más sombría, imagina un mundo en el que estas máquinas adquirirían una capacidad de auto reproducción, de eventual sometimiento de la humanidad o incluso de su destrucción.

Suena, sin duda, a ciencia ficción pero, de hecho, esta perspectiva ha sido considerada posible por algunos destacados pensadores, comenzando por Stephen Hawking, para quienes la IA podría hacer realidad el apocalipsis (Víctor Luckerson, 2014, Time Magazine). Según Hawking, en una entrevista con la BBC de Londres, “el desarrollo de una completa inteligencia artificial podría significar el final de la raza humana”. Los humanos, limitados por su lenta evolución biológica, no podrían competir y serían superados.

Veamos otros cuatro testimonios. Para otro gurú de los negocios tecnológicos como Elon Musk (Tesla y SpaceX), la IA equivale a “convocar al demonio”, o la mayor amenaza para la raza humana, incluso más peligrosa que las armas nucleares. En su prédica hace un

llamamiento al establecimiento de regulaciones nacionales e internacionales para el desarrollo de la IA. Por su parte, en su libro *Superintelligence*, Nick Bostrom, director del Future of Humanity Institute de la Universidad de Oxford, plantea que una vez que las máquinas sobrepasen el intelecto humano, podrían decidir erradicar rápidamente a los humanos utilizando diversas estrategias, como difundir virus patógenos, reclutando y poniendo a humanos de su parte o simplemente empleando fuerza bruta. El mundo del futuro sería tecnológicamente más avanzado y complejo, pero no estaríamos aquí para verlo: “un Disneyland sin niños”. James Barrat es un escritor y documentalista que entrevistó a gran número de investigadores y filósofos de la IA para su libro “Nuestro invento final: Inteligencia Artificial y el final de la era humana”. Según su punto de vista, la inteligencia está innatamente orientada a reunir recursos y lograr objetivos, lo que inevitablemente pondría a una súper-inteligencia en competencia con los humanos. Por lo tanto –propuso en su libro- serán necesarias meticulosas instrucciones que contrarresten a sistemas capaces de auto-conciencia, mejora continua y orientación a objetivos, ya que para alcanzar sus fines podrían llegar a extremos que consideraríamos ridículos. Cito por último a Vernor Vinge, matemático y escritor de ficción, a quien se atribuye el término “singularidad” para describir el punto de inflexión antes comentado. Su pronóstico es aún más negativo, al considerar ese punto como inevitable incluso si se acordaran normas internacionales para regular el desarrollo de la IA. Para él, la ventaja competitiva (económica, militar, incluso artística) de cada avance en la automatización es tan decisivo que adoptar leyes o imponer restricciones que prohíban tales cosas solo asegurará que alguien las obtenga antes, abriendo incluso la posibilidad de extinción física de la raza humana.

Frente a la distopía de la singularidad se ha contrapuesto la utopía de la *multiplicity* (multiplicidad), un escenario en el que los humanos trabajarían o interactuarían armoniosamente con robots. En la realidad, ya está ocurriendo, en tanto un automóvil tiene hoy control

adaptativo de crucero o una aspiradora automática recoge el polvo de nuestro living mientras leemos el periódico. Ken Goldberg, especialista en robótica de la Universidad de California, Berkeley, piensa que la *singularity* es un disparate desmoralizador y ficticio. En todo caso, estamos demasiado lejos de ese escenario y en cambio, más cerca del de la multiplicidad. Un mundo en el que los robots nos acercan destornilladores y no nos amenazan con ellos. Sensores como lidar se han vuelto más baratos y sofisticados. Los robots ayudan a humanos en tareas de seguridad o alcanzan medicamentos o frazadas a enfermeras en los hospitales. En Walmart, hace tiempo que enormes robots recorren los pasillos de sus depósitos inventariando existencias. Y en Amazon, que emplea más de 100.000 robots, han establecido una fructífera convivencia con humanos para acelerar la búsqueda, empaque y envío de mercaderías a sus clientes. Recientemente, sus trabajadores comenzaron a utilizar “chalecos robo-tech” dotados de sensores para que las máquinas que circulan a su alrededor puedan visualizarlos y no embestirlos.

Sea que nos inclinemos hacia la utopía de la multiplicidad o la distopía de la singularidad, algunas certezas se dibujan claramente en el horizonte imaginable:

- La IA y la robótica continuarán desarrollándose y nuevas aplicaciones se seguirán adoptando en múltiples aspectos de la actividad y las necesidades humanas.
- Algunos robots serán visibles y podrán o no tener fisonomía humana, dependiendo de la naturaleza de las funciones para las que sean creados; otras aplicaciones, no visibles, serán componentes casi naturales de máquinas o dispositivos cuya funcionalidad se verá favorecida por su incorporación.
- La convivencia de trabajadores humanos y robots, así como la interacción de estos con diversos tipos de usuarios (v.g., pasajeros, enfermos, televidentes, hackers) producirá, probablemente, importantes cambios psicológicos, sociológicos, eco-

nómicos y éticos cuyos efectos recién comienzan a estudiarse y deberán profundizarse en el futuro.

- El desempleo tecnológico ocasionado por la creciente adopción de robots, impactará sobre los mercados de trabajo de distintas maneras y con intensidades diferentes según países y áreas de actividad, generando la necesidad de políticas públicas que morigeren, corrijan e intenten regular sus negativas consecuencias sin disuadir el desarrollo tecnológico.
- No es descartable que, así como la IA y la robotización contribuirán al confort, bienestar y calidad de vida de los seres humanos, también podrán crear mayor alienación, desigualdad y sufrimiento humanos si los gobiernos y los factores de poder no aciertan en adoptar a tiempo las decisiones y cursos de acción que lo impidan.

## **El futuro del trabajo**

De todos los impactos atribuibles a la innovación tecnológica, el futuro del trabajo es, tal vez, uno de los que mayor debate ha suscitado a raíz de la revolución generada por la IA, la robótica y sus aplicaciones de automatización. Como hemos visto, la discusión oscila entre extremos que imaginan una drástica sustitución de trabajadores humanos por robots, hasta versiones mucho más optimistas que suponen una armoniosa complementación entre ambos o, incluso, la posible creación de un creciente número de puestos de mayor calificación. Otra parte de este debate gira en torno al tipo de empleos en que los robots podrían desplazar a los actuales trabajadores. Finalmente, un tercer aspecto que ha merecido menor atención y que, como se verá, debería ser objeto de preocupación por sus efectos económicos, es la enorme distancia que separa a los distintos países y regiones del mundo en la densidad que está adquiriendo la robotización del trabajo. Trataré estos diversos aspectos del tema, señalando especialmente qué cuestiones deberían ser objeto de atención por parte de los gobiernos.

El tema es complejo y no se reduce a la sumatoria de pérdidas y ganancias de empleos que podrían derivarse de estos desarrollos. Además del resultado neto que podría ocasionar el continuado avance de la tendencia actual, es necesario considerar cómo cambiarán las modalidades y la propia estructura del trabajo. Por ejemplo, si seguirá creciendo la incorporación de formas de trabajo independiente, de trabajo esporádico (economía gig o de los pequeños encargos), de empleos tercerizados o de lugares de trabajo “fisurados”, con empleos precarios, mal pagos, sin seguridad social ni perspectivas de progreso. Nadie sabe a ciencia cierta si algunas de estas modalidades más variadas anticipan cómo será el futuro escenario del trabajo, ni si las personas podrán trabajar efectiva y sostenidamente ganando su sustento sin el debido apoyo, durante la inevitable transición que deberán atravesar. Tampoco resulta clara la cuestión de los niveles salariales. En la mayoría de las economías avanzadas los ingresos de los trabajadores, virtualmente, se han estancado, lo cual abre la posibilidad de que el desarrollo tecnológico agrave la inequidad. Por último, cabe preguntar: ¿Cómo se verá en el futuro el ámbito de trabajo? ¿Cómo se organizará la actividad de seres humanos trabajando junto a máquinas?

Podrá aducirse que estas preocupaciones son infundadas, porque más de dos siglos de sucesivas revoluciones industriales muestran que el desarrollo tecnológico terminó creando, más que eliminando, empleos. Esta vez, sin embargo, la preocupación deriva de la aceleración del cambio y, principalmente, de su naturaleza. En el pasado, las innovaciones tecnológicas tendieron a adicionar fuerza o mecanización a lo que hacía un obrero; o se automatizaban tareas rutinarias, instruyendo a una máquina con algoritmos simples. La percepción actual es que la robótica puede hoy realizar cosas totalmente diferentes, tareas que exigen capacidades cognitivas y suponen aprendizajes, como discernir patrones a través del procesamiento y análisis de big data. O que son capaces de descubrir por sí mismas, soluciones novedosas a problemas existentes. Ello genera una legítima preocupación acerca

de si quedarán trabajos que sólo los humanos puedan hacer; y si en tal caso, habrá trabajo para todos.

Lo que parece ya indiscutible es que las dos terceras partes de los niños que se hallan actualmente en edad escolar, cuando alcancen la adultez, seguramente desempeñarán puestos que actualmente no existen. Se anticipa que hacia el año 2030, entre el 16% y el 30% de todas las ocupaciones estarán automatizadas y crecerá la tendencia a que ciertas tareas de una alta proporción de los puestos de trabajo sean confiadas a robots, especialmente las pesadas, repetitivas o de baja calificación. Y si efectivamente llegan a modificarse la estructura y las modalidades de trabajo, sobre todo por el crecimiento de los trabajos precarios, puede terminar cambiando la jerarquía y la retribución de los diferentes tipos de empleo.

Otro tema que ya genera controversia es quiénes se beneficiarán de las ganancias de productividad derivadas del creciente empleo de la robótica en sustitución del trabajo humano. Lo deseable, naturalmente, sería que al menos una parte de los beneficios favorezca a los trabajadores, al menos reduciendo la jornada de trabajo o los períodos de licencia pagos. Pero la mayoría de los pronósticos prevé que tales beneficios solo terminarán privilegiando al capital.

## **Políticas públicas compensadoras**

Frente a las tendencias descriptas, es preciso que los gobiernos reformulen las políticas de empleo. Por una parte, a efectos de generar nuevas y mayores oportunidades de inserción de trabajadores en el mercado laboral, así como para revalorizar actividades de interés social. Asimismo, con respecto a su propia dotación de funcionarios públicos, los gobiernos deberán anticipar qué cambios se producirán en el perfil ocupacional del sector público, de modo de incorporar actividades que sean susceptibles de robotización y sustituyan trabajo humano.

Los gobiernos también deberán estar atentos a los cambios que podrán llegar a producirse en la competitividad de las economías nacionales de sus países en el comercio internacional, de modo de

adoptar decisiones en materia de robotización que aumenten la productividad y eviten perder ventajas competitivas en los mercados. Por otra parte, muchas de las innovaciones pueden generar consecuencias perjudiciales, sea desde los puntos de vista jurídico, sanitario, cultural, ético, de la seguridad u otros, de modo que los gobiernos deben desarrollar capacidades para regular selectivamente los avances tecnológicos desde esos diferentes puntos de vista.

Otra responsabilidad que compete asumir a los gobiernos es promover cambios en el sistema educativo e incentivar procesos de formación, capacitación y reentrenamiento, que tomen en cuenta las perspectivas ocupacionales en una sociedad en que la economía digital, la IA y la robotización modificarán profundamente la estructura del mercado de trabajo. Ciertas profesiones, como la abogacía o la contaduría ya están experimentando impactos en el terreno ocupacional, en la medida en que las TIC son capaces de sustituir ventajosamente, actividades tales como la elaboración de dictámenes jurídicos o la auditoría contable, de modo que al menos en las universidades públicas deberían desalentarse la iniciación de carreras que previsiblemente, verán mermadas las oportunidades de empleo y, en cambio, alentar mediante incentivos (becas, créditos) el cursado de carreras cuyos egresados no alcanzan a satisfacer una demanda profesional en permanente crecimiento.

Tarde o temprano, de continuar esta tendencia, los gobiernos deberán contemplar la adopción de políticas tributarias que permitan afrontar la merma de ingresos derivada de la sustitución del trabajo humano por robots no contribuyentes. En efecto, los robots no consumen, no pagan impuestos al valor agregado ni a los ingresos o al patrimonio, pese a que ya ha habido intentos de introducir impuestos a la robotización<sup>1</sup>.

---

1 Ya hace un lustro, Bill Gates y Elon Musk, dos de los principales gurúes de la innovación tecnológica, han propuesto la necesidad de introducir un impuesto a los robots (o a la robotización). A la fecha, al parecer, sólo Corea del Sur introdujo una política en tal sentido, al suprimir una desgravación que existía previamente a las

La aceleración de la automatización debe ser administrada para aprovechar los beneficios de la productividad global que se obtenga y así permitir mayores salarios. El mayor desafío se presenta en aquellos países caracterizados por bajas tasas de inversión, deficientes prácticas de gestión y gran número de empresas escasamente productivas, donde el problema no será la inminente robotización sino su ausencia, lo que los colocará en desventaja frente a los que lideren esta innovación tecnológica. Una más rápida adopción de tecnologías digitales, incluyendo la automatización, debería ser una misión central de la estrategia de industrialización de todo gobierno.

Se plantea el establecimiento de una organización orientada a elevar el nivel de productividad de las empresas, que incluya mayor inversión en tecnologías de automatización. Su objetivo sería trabajar en los distintos niveles jurisdiccionales, dando apoyo a las empresas en tareas de diagnóstico, asesoría, entrenamiento y desarrollo de destrezas. Debería crearse un subsidio para el reentrenamiento de personal empleado en empresas y sectores en declinación o transición, o cuyos empleos resulten redundantes.

También debería crearse una autoridad para el uso ético de la robótica y la inteligencia artificial, para regular el uso de estas tecnologías. Este marco normativo debería preceder, y no ser posterior al proceso de desarrollo tecnológico. Tecnologías de automatización cada vez más poderosas y diseminadas crearán profundas y complejas cuestiones éticas. Si no se adoptan acciones oportunas, las normas éticas y sociales que encuadren su utilización, serán determinadas por las compañías tecnológicas, que no rinden cuentas a la sociedad. Esta autoridad debería hacer recomendaciones a los gobiernos y las empresas acerca de la gobernanza del uso de robots e IA.

Por último, serán necesarios nuevos modelos de propiedad del capital para asegurar que la automatización ensanche la prosperidad en lugar de concentrar la riqueza. La redistribución de la propiedad del

---

inversiones en robotización, lo que de hecho equivale a una medida tributaria. Ha habido intentos en igual sentido, en China y en la ciudad de San Francisco.



capital ayudaría a que la automatización genere una economía en la que la prosperidad esté basada en la justicia. Si crece la porción del ingreso nacional que fluye hacia los dueños del capital, los niveles desiguales de propiedad del capital acelerarán la desigualdad. Para asegurar una mejor distribución de los dividendos de la automatización, serán necesarios nuevos modelos de propiedad que democratizen su acceso a los sectores que resulten excluidos. Por ejemplo, un Fondo Ciudadano de Riqueza que sea poseedor de un amplio portafolio de activos administrados en nombre del público y pague un dividendo de capital de alcance universal. También puede incluir la formación de *trusts* de propiedad del personal, que otorgue a los trabajadores una mayor participación en las firmas en que estén empleados y un derecho a apropiarse una parte del valor que ayudan a crear.

En definitiva, la automatización debería permitir trabajar mejor con menos esfuerzo. Las ganancias de productividad de la automatización deberían ser parte de un debate, no solo sobre cómo organizar el tiempo de trabajo de la mejor manera, sino también sobre la redistribución de la plusvalía generada por la mayor productividad tecnológica. Esto sería lo deseable. De lo que no cabe duda es que la intervención del Estado será decisiva para que ese futuro escenario sea posible.

## **Reflexiones finales**

Hasta ahora, pese a los cambios científicos y tecnológicos que se fueron sucediendo a través de la historia, era posible reconocer la vigencia de ciertas pautas de organización y funcionamiento de nuestras sociedades, que se venían reproduciendo desde tiempos remotos: la fisonomía de las ciudades, las reglas de sociabilidad, los modos de intercambio de bienes y servicios, el ejercicio de artes y oficios, la atención de la salud, las modalidades de enseñanza-aprendizaje, de producción y apreciación artística o de disfrute del ocio. Por supuesto, todos estos aspectos de la actividad humana sufrieron cambios, pero debido a su

gradualidad, siempre fue posible observar su introducción e impacto incremental a través de las sucesivas generaciones.

Hoy, en cambio -y previsiblemente mucho más en un futuro próximo-, el cambio es disruptivo y su carácter exponencial puede tornar rápidamente irreconocibles muchos de esos rasgos que caracterizaron nuestra vida social durante siglos. Tengo edad suficiente como para recordar cuando debía optar entre enviar una carta por vía aérea para que llegara en pocos días, pagando un franqueo postal más alto, o por vía marítima, para que arribara, tal vez, un mes después. Luego debía esperar otro tanto para recibir una respuesta. O, si la comunicación era urgente, debía solicitar una llamada telefónica de “larga distancia” y, a menudo, esperar durante largas horas hasta que la conexión pudiera establecerse. En el lapso de solo una generación, no solo se ha logrado la instantaneidad del contacto, sino que puede realizarse de muy diversos modos, con diferentes dispositivos y hasta tornando casi indistinguible la proximidad física de la virtual.

Puedo imaginarme el cambio que significa hoy, para el habitante de una aldea de la India, recibir un subsidio o una pensión a través de Aadhaar, un identificador biométrico. O para trabajadores de la salud en comunidades de Bangladesh, prestar servicios maternos utilizando teléfonos celulares. Kenia está experimentando una verdadera revolución del dinero móvil y en Nigeria, se entregan vales electrónicos a campesinos para proveerlos de fertilizantes. Otros campesinos, en zonas remotas de México, abren cuentas bancarias fácilmente. El uso de estos sistemas, dispositivos y aplicaciones, desarrollados en los últimos años, se ha extendido a todo el mundo. Cada innovación tecnológica tiene una historia y en este libro describí sucintamente los procesos que condujeron al desarrollo de cada una de las que fui analizando.

Desde la invención de la rueda o el descubrimiento del manejo del fuego, las revoluciones científicas y el desarrollo tecnológico han sido palancas fundamentales para la transformación de la civilización. La adopción de la contabilidad por partida doble, durante el Renaci-

miento, originó las modernas técnicas presupuestarias. La retención de impuestos en la fuente, durante la Segunda Guerra Mundial, fue una innovación crucial para viabilizar la recaudación tributaria. La innovación acompañó tanto el desarrollo del capitalismo como la modernización de la administración pública. Pero desde fines del pasado siglo, el ritmo de la innovación se ha acelerado. Y en el sector público, ha creado un doble desafío: decidir qué políticas adoptar frente a la multiplicación y vertiginosa transformación de sus desarrollos y aprovecharlos para su propia gestión.

Las TIC revolucionaron las aplicaciones de inteligencia artificial, el *machine learning* y la interoperabilidad en la gestión pública. Sus avances transformaron el manejo del talento humano, la administración financiera integrada, el gobierno electrónico o las iniciativas de estado abierto. En cada uno de estos campos mejoraron las metodologías y procesos de generación de información, la calidad de los datos y las posibilidades de consolidación y procesamiento de la información. A su vez, el diseño de novedosos sistemas de información gerencial permitió aprovechar los datos generados para realimentar los procesos decisorios.

El acceso ciudadano a repositorios de información pública, las encuestas de satisfacción de usuarios de servicios públicos, el uso de las redes sociales para la comunicación con el gobierno o la celeridad de la respuesta estatal a solicitudes de información por parte de la ciudadanía, serían imposibles o mucho más complejos y lentos de no ser por los soportes electrónicos que facilitan estas gestiones. La digitalización hizo posible reducir o eliminar las colas de personas frente a bancos o mostradores gubernamentales. Las posibilidades de error o fraude se han reducido visiblemente. Se están extendiendo las enormes ventajas de la Carpeta del Ciudadano, entre otras aplicaciones de las plataformas digitales en el sector público. Y pronto comprobaremos que todas estas innovaciones cada vez más familiares en los negocios y la vida cotidiana, empalidecerán frente a las que vaticinan quienes saltean y atraviesan fronteras inimaginables de la ciencia y

la técnica. Nada parece interponerse a la tendencia de que el proceso de innovación en el Estado se acelere en el futuro y sea una fuente fundamental de transformación en la gestión pública. No sólo porque las nuevas TIC mejoran controles y reducen costos y tiempos de procesamiento, sino porque como en otros campos, la tecnología será un factor sobre determinante de cambio en la cultura administrativa.

Pero en un contexto complejo y cambiante, la incertidumbre rodeará la gestión de lo público. Si alguna competencia resultará crucial en el futuro, para evaluar el desempeño de los gobiernos, la gestión del riesgo frente a la incertidumbre que genera un cambio de época figurará, seguramente, al tope de la lista. Hace dos o tres décadas, los especialistas en gestión pública mirábamos con cierto recelo esa nueva herramienta del management que surgía e intentaba infiltrarse en el repertorio de las tecnologías de gestión. Hoy, a la luz del lugar que esta especialidad pasó a ocupar en la estructura organizativa de organismos públicos y empresas privadas, y del creciente número de funcionarios y ejecutivos que asumen este tipo de funciones, ya no quedan dudas de su importancia.

Riesgo no implica, meramente, la amenaza de que cierto objetivo pueda no lograrse. Stanton y Webster (2014) han señalado que tal definición deja sin responder la pregunta acerca de cómo balancear riesgos que crean oportunidades con otros que generan amenazas, por lo cual proponen observar al riesgo como “incertidumbre que importa”. En la medida en que los focos de incertidumbre que enfrentan los gobiernos, se extienden y ahondan, una gran cantidad de riesgos internos y externos puede conspirar contra el logro de sus objetivos y metas. Su naturaleza puede ser estratégica, cibernética, jurídica o reputacional, e incluye aspectos operacionales tales como seguridad informativa, capital humano, control financiero y hasta continuidad institucional (Chenok y Keegan, 2020).

Si hay algo que caracteriza a los riesgos propios de la actividad gubernamental es su carácter dinámico. Casi nunca son estáticos, y menos aún en la era actual. Como los virus que mutan, se forman y

transforman actualmente de manera nunca vista, y todo hace prever que esta característica será más crítica en el futuro, en un mundo cada vez más incierto, complejo e interconectado. Hemos podido apreciar que muchas de las transformaciones actuales (v.g., blockchain, IA, robótica o tecnologías inteligentes en general) tienen el potencial de mejorar el desempeño gubernamental, pero también comprobamos que cada una de ellas crea riesgos potenciales cuyo común denominador es que, en su mayoría, “son desconocidos e irreconocibles” (Chenok y Keegan, 2020).

El riesgo tecnológico conduce a creciente incertidumbre y exige a los líderes gubernamentales anticipar el futuro con visión estratégica. El ecosistema institucional del sector público es crecientemente complejo a raíz de la creciente interconexión e interoperabilidad de los organismos públicos, que comparten datos, sistemas y dispositivos que elevan los niveles de riesgo; y la natural renuencia de esos organismos a cooperar o coordinar acciones y su preferencia a funcionar bajo el formato de “silos”, aumenta aún más los riesgos.

Para finalizar, y apenas como muestrario de las múltiples cuestiones que previsiblemente engrosarán la agenda decisoria de la alta dirección pública, dejo planteados algunos interrogantes a los que, tarde o temprano, tendrán que dar respuesta quienes conduzcan organizaciones estatales:

- ¿Cuándo y cómo reemplazar el antiguo equipamiento informático de muchos organismos, que todavía utilizan obsoletas tecnologías de desarrollo de sistemas, que no permiten correr los programas de software más actuales?
- ¿Qué posición adoptar frente a los vehículos autónomos -automóviles y drones auto-conducidos- que pronto recorrerán las calles y surcarán los cielos? ¿Cómo se regularán sus desplazamientos? ¿Cómo se enfrentarán los cambios requeridos en la infraestructura urbana?
- ¿En qué medida convendrá invertir en impresoras 3D ante la enorme cantidad de aplicaciones que permite esa tecno-

logía y cómo regular su difusión frente a los problemas de patentes y derechos de propiedad?

- ¿Qué políticas adoptar frente a la generalización del uso de criptomonedas y blockchain, incluyendo reservas monetarias virtuales en la banca central? ¿Deberían asignarse mayores recursos a la investigación y bancos de pruebas en estas tecnologías?
- ¿Cómo prepararse para regular los desarrollos en biotecnología, educación o seguridad, entre otros campos de innovación?
- ¿Cómo diseñar una política en materia de robótica, frente a los cambios que producirá su difusión en el mundo del trabajo, al sustituir seres humanos, complementar algunas de sus tareas con robots o tener que diseñar formas de compensación frente al desplazamiento de la fuerza laboral?
- ¿Cómo reorientar la formación profesional en el sistema público de enseñanza, teniendo en cuenta las tendencias hacia el futuro reemplazo o desaparición de ciertos puestos de trabajo?
- ¿Cómo formar y reforzar los actuales elencos con puestos críticos en materia de inteligencia artificial, logística, ética aplicada, ciberseguridad y otros que demandarán las nuevas tecnologías?
- ¿Cómo incentivar, mediante legislación, financiamiento o acuerdos público-privados, el desarrollo de innovaciones tecnológicas para evitar que se profundice la brecha de innovación frente a los países líderes?
- ¿Cómo promover el involucramiento cívico y el crowdsourcing (o inteligencia de las multitudes), o la creación de laboratorios de innovación?
- ¿Cómo generalizar y ampliar la utilización ciudadana de la web y la digitalización de los servicios públicos, ampliando el papel de los gobiernos como plataformas para brindar mayores servicios personalizados?

- ¿Cómo aprovechar en el sector público los múltiples y probados beneficios que podrían derivarse de una adopción generalizada de la tecnología de internet de las cosas?

En definitiva, en su carácter de compradores, inversores, promotores, productores, prestadores o reguladores, los gobiernos deberán fijar posiciones y adoptar cursos de acción frente a transformaciones tecnológicas que, para colmo, no son comprendidas totalmente ni en sus posibilidades ni en sus riesgos. O sea, la futura gestión pública deberá convivir, cada vez más, con una explosiva mezcla de complejidad e incertidumbre que pondrá a prueba la fortaleza y capacidad de sus instituciones.

## Referencias bibliográficas

- Chenok, D. y Keegan, M. J. (2020, 13 de abril). Risk-based decision making: a key capacity for government today. IBM Center for the Business of Government. <http://www.businessofgovernment.org/blog/risk-based-decision-making-key-capacity-government-today>
- Luckerson, V. (2014) “Tech’s Biggest Promises for 2014 Companies are betting on blockbuster gadgets” Recuperado online en: Tech’s Biggest Promises for 2014 - TIME, 14 de junio de 2023.
- Stanton, T. y Webster, D. W. (2014). *Managing Risk and Performance: A Guide for Government Decision Makers*. Wiley.

# LA UNIVERSIDAD EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA: TENDENCIAS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS. HACIA UNA NUEVA REFORMA UNIVERSITARIA

---

*Norberto Fernández Lamarra y  
Pablo Daniel García*

## **Introducción**

Este artículo surge a partir de las reflexiones compartidas en el Encuentro “La Universidad en la Era Exponencial”, el cual fue organizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y CONICET. Este encuentro convocó a la comunidad académica a pensar a la universidad como un vector de transformación social, a partir de su vinculación con las agendas de actuación global, las políticas públicas, y las relaciones que construye con sus territorios y a la vez pensar los retos y oportunidades en la mirada al futuro. En este marco, este escrito aborda algunas reflexiones sobre la universidad en Argentina y en América Latina en perspectiva comparada. A lo largo de las siguientes páginas se presentan algunas ideas sobre la Reforma Universitaria de 1918 y la universidad democrática que deberíamos haber tenido desde esa fecha hasta la actualidad, alguna información sobre la universidad que tenemos, su evolución y situación actual, la universidad que consideramos que resulta necesaria para estos tiem-



pos en América Latina y, para cerrar, algunas ideas para reflexionar sobre la universidad en perspectiva de futuro.

Nos interpela en particular la posibilidad de analizar sobre cómo se organizan las políticas universitarias y las prácticas de los diferentes actores en la universidad argentina contemporánea y en nuestra región. Sin perder la mirada histórica, planteamos una mirada con perspectiva de futuro para las instituciones universitarias y para nuestra sociedad. Hoy en día estamos formando a quienes serán profesionales en pocos años y serán quienes tendrán -o no- capacidad para transformar la sociedad para superar la crítica situación de pobreza y exclusión que hoy atravesamos.

### **Sobre la Reforma Universitaria, sus promesas y legados**

La Reforma Universitaria de 1918 fue un importante hito en la historia de la política nacional y por supuesto, de la política educativa. También fue un hito para la región y para el mundo dado que, si bien se inicia a partir de la acción de los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba, sus influencias se extienden en toda la región y se convierte en una referencia para el progresismo universitario a nivel mundial, el “Mayo” francés -ocurrido 50 años después- encontraría en el movimiento de Córdoba un gran referente.

En el momento en que se produce la Reforma Universitaria en Córdoba, el país sólo contaba con cuatro universidades: Córdoba, Buenos Aires, La Plata y Tucumán. Este todavía pequeño “sistema” universitario público estaba regulado por la Ley Avellaneda, de 1885 y su función central era formar la clase dirigente del país. La llegada de Hipólito Yrigoyen al poder nacional en 1916 (junto con otros eventos internacionales como la Revolución Mexicana, la primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa) llevaron a un cambio de clima de época en el que los sectores medios en ascenso comenzaron a pujar por un lugar en la universidad. Los hechos que se sucedieron en la Universidad Nacional de Córdoba en 1918 a partir de la huelga de estudiantes de la Facultad de Medicina, su represión y la posterior intervención

de la universidad fueron la mecha que encendió el proceso de cambio. Surgió así la proclamación del “Manifiesto Liminar” por parte de la Federación Universitaria Argentina, el cual constituyó las bases del pensamiento y de las reivindicaciones del Movimiento Reformista, que rápidamente superó las fronteras institucionales e involucró a los principales dirigentes del gobierno y la política nacional, y se extendió a otras universidades nacionales y latinoamericanas (Fernández Lamarra y Perez Centeno, 2022). Los temas centrales del Movimiento Reformista han sido la autonomía universitaria; el cogobierno de docentes y estudiantes; el cuestionamiento de la universidad como “fábrica” de exámenes y títulos profesionales; la renovación pedagógica; la libertad de cátedra -en oposición a la designación arbitraria y a la herencia-; la función social de la universidad; y la extensión universitaria; la solidaridad con el pueblo y los trabajadores; la centralidad de los estudiantes -en general, de los jóvenes- como destinatarios y protagonistas de la universidad; el compromiso de la universidad con el cambio social; y la superación de las fronteras de la universidad, entre otros. Muchos de ellos, aún siguen siendo un anhelo incumplido por el cual debemos día a día trabajar.

En Argentina, la vigencia de la Reforma Universitaria -y de la autonomía de las universidades- ha estado vinculada con los vaivenes político-institucionales del país. Actualmente se registran 40 años de gobiernos democráticos y de autonomía de las universidades, pero la situación es más diversa en otros países de América Latina. Es posible afirmar que las políticas neoliberales han afectado fuertemente los principios básicos de la Reforma Universitaria y por ello resulta necesario (re)pensar la Reforma Universitaria con el sentido trascendente del presente y del futuro de los estudiantes de Córdoba de 1918. Su pensamiento está todavía vigente y parcialmente incumplido. Las nuevas reformas universitarias deben hacer frente a nuevos retos, sin lugar a dudas, pero antes de dedicarnos a estos nuevos contextos, que ameritan sin lugar a duda, nuevas reflexiones, repasemos un poco de la historia posterior a la Reforma Universitaria de 1918.

¿Qué sucedió con la universidad en Argentina y en América Latina luego de la Reforma Universitaria? En principio puede afirmarse que hasta los años 70/80 tuvo un fuerte predominio estatal, con fuerte autonomía institucional y académica (interrumpida por supuesto durante las dictaduras militares), construida en torno al modelo de universidad esencialmente “napoleónico” y una más tímida influencia norteamericana que se evidencia con la aparición de instituciones universitarias con nuevos formatos. Desde fines de los 80 y en la década del 90 cobran impulso en Argentina y en la región políticas neoliberales que reemplazan a las políticas de bienestar por concepciones de “mercado” y este movimiento se ve acompañado por la creación de un alto número de instituciones universitarias que generan una fuerte diversificación de la educación superior, heterogeneidad de los niveles de calidad, gran crecimiento del número de universidades privadas (que actualmente en América Latina concentran alrededor del 60/65 % de la matrícula y en algunos países incluso tasas mucho mayores), influencias heterogéneas de diversos y contradictorios modelos universitarios (Banco Mundial, BID, UNESCO).

A partir de esta evolución plagada de heterogeneidad en la región, nos encontramos con un número en ascenso de instituciones y estudiantes. Con respecto a las instituciones, se calcula que en 1950 eran unas 75 en toda la región, en 1975 superaban las 300 universidades, en 1985 las 450, en 1995 se superaban las 800 universidades y en 2010 se evidenciaba una fuerte alza en la tendencia de crecimiento llegando a las 5.000 instituciones. Actualmente resulta complejo determinar este número, pero se calcula que hemos superado las 10 mil universidades en la región (a modo de ejemplo, solo en México actualmente se estima la existencia de más de 2600 instituciones). Este crecimiento de instituciones se vio acompañado de un crecimiento notable de la matrícula de estudiantes que pasó de aproximadamente 267.000 en 1950, 1.640.000 en los años 70, 7.350.000 en los años 90, más de 11 millones para el año 2000, 18 millones para el 2015 y actualmente se calcula que hemos superado los 30 millones de estudiantes en la re-

gión (OICTS-OEI, 2022). El mencionado crecimiento del número de instituciones y de la matrícula ha permitido que crezca notablemente la tasa bruta de escolarización terciaria en la región pasando del 2% en 1950, al 13,8% en 1980, 22,6% en los años 2000 y actualmente rondando el 45% según los últimos datos provistos por el Banco Mundial. Esto nos ubica como región algunos puntos por encima del promedio mundial (que está alrededor del 36%) y muy por debajo del 75% de los países desarrollados. En el caso particular de Argentina, las instituciones universitarias eran 42 públicas y 52 privadas en el año 2000 y hoy en día tenemos 57 universidades nacionales (y 5 provinciales) junto a 5 institutos universitarios públicos) y 50 universidades privadas (con 15 institutos universitarios privados). La matrícula por su parte se ha incrementado de 1.300.000 estudiantes aproximadamente en el año 2000 a los más de 2.5 millones actuales -esto supone un crecimiento de la tasa bruta de matriculación en el nivel superior del 35% en el 2000 al 55% actual- (SPU, 2022).

Este panorama nos permite realizar algunas afirmaciones sobre tendencias que dan cuenta del panorama de la Educación Superior en la región. Recuperando una categorización ya realizada (Fernández Lamarra, 2012) -y actualizándola en función del escenario actual- podrían incluirse entre estas tendencias:

- a) Diversificación y privatización de la educación superior: este proceso se manifiesta -como ya se ha señalado- en casi todos los países latinoamericanos con la creación de un alto número de nuevas universidades privadas, muchas de ellas de muy bajo nivel de calidad, incluso en muchos casos no merecerían ser universidades; la diversificación -quizás excesiva- de la oferta con criterios centrados en la demanda, la competencia por la matrícula, la introducción de modelos de gestión de carácter empresarial, a veces también en algunas universidades públicas; las nuevas modalidades de gestión de gobierno y toma de decisiones, muchas veces con modalidades contradictorias con los principios democráticos de la de la Reforma Universitaria; las modalidades de contratación de

profesores, a través de incentivos, evaluaciones de performance y con mecanismos de control vinculados con la rendición de cuentas; etc.

- b) Creación de mecanismos de regulación nacional y regional: frente al descontrolado aumento y la gran disparidad en la calidad de las instituciones ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior, a través de “procesos tendientes a la acreditación institucional -para la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas o para la revisión de su funcionamiento- lo que ha posibilitado limitar la proliferación excesiva de nuevas instituciones universitarias y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad, particularmente en Argentina” (Fernández Lamarra, 2005).
- c) Escasa articulación entre la educación superior universitaria y la no universitaria y entre la educación superior y el resto del sistema educativo. En algunos países como Brasil, Chile y Colombia, se han aplicado sistemas de ingreso a las universidades a nivel nacional, a fin de reorientar la matrícula -en particular en el caso de las carreras con mayor demanda- y a su vez, funcionar como mecanismos niveladores. Estos mecanismos, quizás no adecuadamente planteados, resultan factores que afectan fuertemente la equidad en la educación superior y contribuyen a la discriminación social, cultural y étnica. Las instituciones de educación superior no han contribuido significativamente a mejorar los niveles de calidad de los aprendizajes del nivel básico o medio, previo a la educación superior.
- d) Escasa articulación entre universidad, sociedad y sector productivo: existe un escaso conocimiento acerca de la naturaleza, los fines y los resultados de las instituciones de educación superior por parte de la sociedad y muchas veces del sector productivo, ya que generalmente las universidades -muchas veces escudadas en un falso concepto de autonomía- son muy reacias a vincularse con sociedad en que se desenvuelven, lo que constituye un serio déficit de los sistemas de educación superior.

Otras tendencias críticas que pueden observarse incluyen: falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares, poca participación social en el desarrollo de la educación superior, políticas que se enuncian pero no se acompañan con programas y proyectos que las efectivicen, escaso gasto público para investigación afectando las capacidades nacionales de producción científica (menos del 0,5 % del PBI en América Latina y también en la Argentina), prevalencia de modelos académicos y de gestión tradicionales, rigidez en las estructuras académicas y una notable escasez de estudios e investigaciones y de reflexión sobre la educación superior. Sobre esto volveremos más adelante.

## **Desafíos contemporáneos para la universidad argentina y la región**

Las tendencias descritas en el apartado anterior suponen, para el gobierno de los sistemas de educación superior y para el gobierno de las instituciones del nivel, importantes desafíos que podrían plantearse en el plano de lo político, de lo social y de lo académico. Dentro de los desafíos políticos para la educación superior quisiéramos considerar el tema de la gobernabilidad democrática, la legitimidad y la participación social. Entre los desafíos sociales, resulta importante considerar, entre otros, a la inclusión, la integración social de la diversidad, la innovación y el cambio. Y dentro de los desafíos académicos quisiéramos considerar el tema de la innovación, la calidad y la pertinencia y el cada vez más relevante tema de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Fernández Lamarra, 2013), lo que ahora llamamos la “era digital”.

Respecto a los desafíos políticos, quizás el primero y más importante para analizar en la relación entre la universidad y la sociedad, es el de la universidad y la gobernabilidad democrática. Específicamente debemos considerar las contribuciones de la universidad al mejoramiento de la gobernabilidad democrática en los países de nuestra región. Todos los países de América Latina, incluyendo desde ya la

Argentina, están transitando difíciles procesos hacia el mejoramiento de la gobernanza democrática. Estos procesos se ven interpelados por la globalización y el momento dramático que nos toca transitar entre la postpandemia y el contexto bélico mundial. Nuestra realidad social, muy compleja y con índices crecientes de pobreza, exclusión social y marginalidad, plantea importantes desafíos para la gobernabilidad democrática y estos procesos no son ajenos al desenvolvimiento de nuestras universidades. La gobernabilidad democrática requiere mejor gobernabilidad de la educación superior en términos de legitimidad, eficiencia y participación. La legitimidad exige procesos de concertación de las políticas, con planes y programas estratégicos, teniendo en cuenta escenarios de largo plazo, con contenidos pertinentes y de calidad y con prioridades y metas con equidad social y financiamiento disponible. La eficiencia exige respuestas satisfactorias a las necesidades sociales, buena gestión de los procesos, profesionalización de docentes y no docentes y evaluación de resultados y de impacto. Y la participación demanda mayor protagonismo de la sociedad organizada en las políticas de educación y en la conducción de las instituciones (Fernández Lamarra, 2013).

El estudio de la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior se ha convertido en uno de los ejes de investigación dentro de diversos campos de estudio, que van desde la sociología a la administración de las organizaciones, pasando por la política educativa y los estudios sobre nueva gestión pública (Fernández Lamarra, García y Perez Centeno, 2021). El gobierno universitario concentra hoy uno de los ejes de debate en torno a la situación de la universidad actual. Los enunciados de las reformas que se han desarrollado desde los noventa lo problematizan especialmente, al poner en tela de juicio la eficacia o la eficiencia de los órganos colectivos, el carácter deliberativo y plural que los constituye y las estructuras de representación involucradas. Desde hace décadas se reclama una estructura más eficiente, flexible y ejecutiva que permita el desarrollo del proceso de toma de decisiones y de gestión acorde con la situación contempo-

ránea -hoy incluso interpelada por los nuevos escenarios de la post pandemia- (Fernández Lamarra, García y Perez Centeno, 2021).

Debemos poner en consideración también los desafíos sociales vinculados con la democratización de la educación. La educación debe contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad y a una mayor democratización de la sociedad a partir de estrategias para superar o disminuir las inequidades sociales y los procesos de pobreza y marginalidad. En muchos países de América Latina, e incluso en la Argentina, la educación tiende a consolidar los problemas de desigualdad en lugar de contribuir a superarlos y cuando la educación consolida los problemas de desigualdad, esos problemas se convierten en estructurales. Décadas atrás, los marginales de la educación, los analfabetos o las personas con bajos niveles de alfabetización, podían ser incluidos a través de planes o acciones educativas de emergencia (los planes de alfabetización del pasado). Actualmente es tan grande la complejidad del conocimiento de esta nueva sociedad digital que quien “pierde el tren” en su momento, difícilmente pueda volver a alcanzarlo o, por lo menos, le será mucho más difícil que antes, en que se podía compensar con procesos posteriores. A la vez, las nuevas tecnologías y la plataformización de la educación a partir de su virtualización o hibridez, genera nuevas modalidades de analfabetismo que resultan excluyentes para los sectores sociales históricamente vulnerabilizados. Cada vez es más evidente la presencia de los “marginales de la nueva sociedad digital”, un tema que la universidad y el sistema educativo no puede eludir y al que debe dar respuesta.

Otro aspecto que consideramos importante poner en discusión está asociado a las respuestas que desde la política educativa se deben dar para trabajar en una mayor democratización del acceso a la educación superior y para disminuir las inequidades sociales y los procesos de marginalización. La evolución de la educación –en especial la Educación Superior- en América Latina, en las últimas décadas ha incrementado su *carácter elitista*, generando circuitos de calidad duosa que se transforman en un auténtico “fraude” para los estudiantes



de menor nivel social. Además, es importante enfatizar la situación dramática de “puerta giratoria” que se produce para los sectores vulnerables que ingresan a la universidad y son expulsados por el sistema en el primer o segundo año, luego de permanecer en la mayoría de los casos varios años. Debemos repensar la estrategia para garantizar el derecho a la Educación Superior para todos y todas con nuevos modelos institucionales y pedagógicos para las universidades, superando el modelo burocrático tradicional actual que se evidencia como excluyente.

Para cerrar esta sección referida a los desafíos quisieramos enfatizar que el principal desafío académico para nuestras universidades es la innovación. En los párrafos precedentes se ha presentado una caracterización de la situación de la educación superior en Latinoamérica, así como sus principales problemas y desafíos a enfrentar. Consideramos que la mejor estrategia para enfrentar este escenario complejo que ha sido descrito debe basarse en políticas institucionales innovadoras. La cuestión de la necesidad de innovar se ubica en el centro del debate. A lo largo de la historia reciente, las universidades latinoamericanas han encarado procesos de desarrollo y transformación, ya sea por influencia de políticas externas o bien por sus propias dinámicas internas en pos de la mejora. Muchas de estas iniciativas provocaron la emergencia de nuevas formas de organización, gobierno, formación, investigación y extensión y, sobre todo, el hallazgo y validación de importantes descubrimientos científicos (Fernández Lamarra y García, 2015). Ahora bien, a pesar de estas innovaciones, una notable debilidad de la universidad latinoamericana es que hay una muy limitada investigación sobre la educación superior y la propia universidad como “objeto de estudio”. Promover la investigación sobre las propias instituciones y sobre el sistema de educación superior en su conjunto es una condición para enriquecer el debate imprescindible sobre la educación en general y la educación superior en particular. Las innovaciones en el sistema universitario latinoamericano, al igual que en los otros niveles de enseñanza son más una excepción que una

práctica habitual. La universidad es muy poco innovadora, tanto en lo institucional y como en lo organizativo. En general, las nuevas universidades asumen los modelos organizativos de las más grandes y antiguas, salvo muy pocas excepciones. También en lo pedagógico-didáctico es muy escasa la innovación y la experimentación al igual que en relación con los planes de estudio y con nuevas carreras o nuevos perfiles de graduados deseables. La poca innovación existente tampoco se registra sistemáticamente, no se evalúa ni se difunde. Tampoco este es un tema de investigación por parte de las propias universidades o de centros especializados, por lo que se sabe muy poco al respecto (Fernández Lamarra y García, 2015).

Desde el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero nos hemos propuesto, desde hace algunos años, el estudio de la innovación en la universidad. Nuestros trabajos (Fernández Lamarra, 2015, y Fernández Lamarra y García, 2018) nos permiten concluir en que los procesos de innovación se originaron en situaciones en las que se combinaron dos factores: las oportunidades sociohistóricas y la existencia de un grupo capaz de interpretar una necesidad colectiva y alumbrar un proyecto. Las innovaciones surgen con el objeto de resolver una situación problemática que afecta a la organización y que la puede llevar a la pérdida de su identidad organizacional, o que influye en su constitución como tal. Por ello, una innovación no se trata de un cambio superficial, sino de un cambio profundo, que trastoca la particularidad de un aspecto central. Por otro parte, los casos estudiados dan cuenta que los primeros tiempos de un proceso de cambio comprenden riesgos: un “proyecto” resume y expresa ideales y valores que involucran expectativas que, por su carácter ideal, van más allá de las posibilidades de acciones reales, debido al orden establecido. También quisiéramos destacar como uno de los hallazgos más relevantes es que las experiencias de innovación provocaron una ruptura conceptual en los aspectos vinculados a la problemática en la que tuvieron lugar. En todos los casos se identificó

un cambio de sentido respecto de los aspectos principales sobre los que se propuso la mejora, produciéndose una ruptura que movilizó las distintas posiciones del campo. Además, un aspecto primordial que se puede ver en cada caso estudiado en profundidad da cuenta del pasaje de la innovación como esfuerzo individual hacia un “esfuerzo colectivo e institucional”. En este sentido, el grupo “fundador” tiene una tarea central: la creación de una cultura que traccione cambios orientados y sostenidos en el propio contexto. Esto implica un doble trabajo: por un lado, gestionar las resistencias a la innovación y, por otro, darle visibilidad y transparencia, estableciendo un estilo de comunicación y un flujo de la información entre todos los involucrados. Finalmente, el análisis realizado revela que, en relación con las experiencias innovadoras implementadas en la educación superior, la evaluación y la sistematización son tareas aún pendientes, a pesar de ser fundamentales para verificar y dimensionar la eficacia de los cambios introducidos en cuanto a lograr las mejoras buscadas en cada caso (Fernández Lamarra y García, 2018).

Quisiéramos dedicar un último párrafo al respecto de otra característica significativa y desafiante para la innovación universitaria: la pertinencia. La Declaración Final de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO del año 1998, marcó un hito en la definición del término “pertinencia” para la educación superior al plantear que “la pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen” (UNESCO, 1998). Quedaba expuesto así el carácter relacional de la pertinencia: la adecuación entre lo que la sociedad demanda y lo que las instituciones le aportan. En este marco, se piensa la innovación en este trabajo: “La innovación en la Universidad mirando su potencial para fortalecer el desarrollo territorial y al mismo tiempo, captando las necesidades de dicho territorio y estableciendo mecanismos institucionales para darles lugar” (Fernández Lamarra, García y Grandoli, 2019). La demanda por la pertinencia en la Educación Superior es histórica e incluso puede rastrearse como

una de las banderas de la Reforma Universitaria. La necesidad de pensar una universidad estrechamente vinculada con los problemas de su entorno resulta crucial para proyectar el futuro de la universidad en Latinoamérica (Fernández Lamarra, García y Grandoli, 2019). En la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO, desarrollada en la Universidad Nacional de Córdoba en 2018, como homenaje al Centenario de la Reforma Universitaria, la pertinencia aparece como uno de los desafíos contemporáneos para los sistemas universitarios de la región. Dice la Declaración: “Es imprescindible que los Estados asuman el compromiso irrenunciable de regular y evaluar a las instituciones y carreras, de gestión pública y privada, cualquiera sea la modalidad, para hacer efectivo el acceso universal, la permanencia y el egreso de la educación superior, atendiendo a una formación de calidad con inclusión y pertinencia local y regional”. Así, la Declaración Final de la CRES 2018 recoge la necesidad de repensar la calidad de la educación superior a partir de tres ejes: la inclusión, la diversidad y la pertinencia. Se plantea entonces la necesidad de diseñar políticas y mecanismos que no se limiten a evaluar sino también a promover la calidad y apoyar a las instituciones para que sean ellas las que, en ejercicio de una autonomía responsable, asuman el compromiso de avanzar de manera sostenida en su capacidad de respuesta a las necesidades de los estudiantes y del entorno social en que se desempeñan (Fernández Lamarra, García y Grandoli, 2019).

## **La construcción de una universidad con perspectiva de futuro**

Podemos afirmar que para la universidad en América Latina (y en Argentina en particular) existen serios y graves problemas tanto en su dimensión política como en las de planificación y gestión, por lo que resulta urgente la construcción de nuevos estudios, investigaciones y debates tanto a nivel regional y nacional como institucional que nos permitan repensar nuestras instituciones y resulta necesario la construcción de políticas, planes y programas a largo plazo para poder

construir escenarios alternativos de futuro, establecer consensos entre los múltiples actores involucrados (académicos, políticos y sociales) y poner en marcha procesos participativos de toma de decisiones, de planificación, de gestión y de evaluación, tanto de resultados como de impactos.

El acceso a la Educación Superior es un derecho humano (UNESCO, 1948) y un bien público, social y estratégico aprobado por la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO en el año 2009. A partir del Consenso de Washington, políticas neoliberales han profundizado las desigualdades y las injusticias sociales en gran parte del Sur del mundo y, también, en América Latina y en nuestro país. Muchos millones de latinoamericanos, entre 40% y 50%, en especial pobres y poblaciones rurales, pueblos originarios y los afrodescendientes quedan afuera de la educación superior. Simultáneamente la “mercantilización de la educación superior” ha promovido la tendencia a la privatización de la Educación Superior en la mayoría de los países de América Latina.

Hasta ahora las declaraciones de los organismos internacionales -como la UNESCO- y las políticas gubernamentales de carácter democratizador han sido relativamente ineficaces para contener el desigual desarrollo de la Educación Superior en América Latina. En nuestros países se evidencian diferencias en el acceso, permanencia, finalización y calidad de la oferta universitaria entre regiones, géneros y grupos sociales y étnicos que conviven con altos niveles de exclusión educativa, altas tasas de desgranamiento de la matrícula, fragmentación y segmentación de la oferta de los servicios universitarios y en la desvinculación del sistema universitario de las necesidades sociales y productivas.

Para finalizar, a modo de síntesis, resulta pertinente proponer una serie de criterios y acciones que tienden a plantear propuestas, lineamientos y posibles políticas para la educación superior latinoamericana del futuro, propuestos con motivo de la preparación de la Conferencia Regional de Educación Superior en 2018 (Fernández Lamarra

y Perez Centeno, 2017) pero que vale la pena revisitar para seguir te-  
niéndolos como horizonte contemporáneo para la política educativa:

**a. Asumir una perspectiva de largo plazo (a 15, 20 o 25 años) a fin de construir una visión compartida acerca del futuro de la educación superior regional y nacional.**

- La definición de políticas y planes para la educación superior nacional y regional a mediano y largo plazo, con programas y proyectos integradores e integrados.
- El desarrollo institucional universitario basado en planes y programas estratégicos y prospectivos.
- El incremento sustantivo de los recursos financieros para la educación en general y para la educación superior, en particular, y para la investigación científico-tecnológica.
- El desarrollo de procesos de convergencia a nivel nacional y latinoamericanos promoviendo la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior.

**b. Establecer la democratización y el desarrollo pleno de la sociedad como objetivos de las decisiones y cambios que se busquen y como condición de pertinencia de las políticas que se adopten.**

- Concebir el conocimiento como factor decisivo para el desarrollo nacional, para el de la sociedad y para cada individuo.
- Favorecer el acceso, permanencia y finalización de los estudios superiores de calidad priorizando los requerimientos y necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables.
- Promover la constitución de redes académicas entre universidades del país, de América Latina y de otras regiones.
- Articular las funciones de docencia, investigación y extensión y transferencia en función de prioridades nacionales e institucionales.

- Desarrollar un estricto control de la Educación Superior de carácter transnacional como en otras regiones y países.
  - Aprovechar plenamente el uso de nuevas TIC en el ámbito de las distintas funciones universitarias, tanto académicas como de gestión. Próximamente en la Revista Educación Superior y Sociedad un dossier con 22 artículos sobre estas temáticas y los nuevos desafíos que la pandemia dejó.
- c. Recuperar la planificación estratégica como herramienta de construcción de acuerdos y de participación de los diferentes actores involucrados (gobiernos, docentes, estudiantes, empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, consejos de rectores, etc.) para definir los ejes de desarrollo de la educación superior, así como los tiempos y recursos para hacerlo; es decir, como herramienta de viabilidad.**

Esto permitirá:

- La construcción de consensos amplios y participativos.
  - Definir los estudios y debates necesarios para su desarrollo en cada universidad, en cada país y en el conjunto de América Latina.
  - Mejorar la articulación del sistema universitario con la sociedad.
  - Articular el desarrollo universitario con las políticas y planes de ciencia y tecnología y de desarrollo social y regional.
  - El fortalecimiento de la función de extensión y transferencia a la sociedad.
  - El desarrollo de una contribución efectiva para mejorar la calidad de las democracias nacionales y su gobernabilidad.
- d. Establecer la innovación y la transformación real como criterios centrales de cambio y mejora.**

Se espera que:

- Se supere la dimensión formal de las declaraciones y se promueva una cultura de intervención real al nivel de las prácticas a través de programas y proyectos específicos.
- Se promueva el desarrollo de experiencias efectivamente innovadoras por lo que las instituciones de educación superior deberían asumir una concepción estratégica de reforma y cambio de carácter efectivamente transformador, tanto en lo institucional como en su organización académica y en su desarrollo curricular.
- Se hace necesario transitar de una “cultura de la evaluación” hacia una “cultura institucional de gestión innovadora, responsable, autónoma, pertinente y eficiente”.
- Las universidades deberían reconfigurar sus estructuras de gestión institucional, académica y administrativa, por modalidades más flexibles, profesionalizadas, con tecnologías eficientes y espíritu emprendedor.

Estas propuestas han de pensarse no sólo como medios para atender los desafíos actuales o inmediatos sino también horizontes superiores, que sirvan para contextualizar y orientar las decisiones coyunturales. En particular, considerando el impacto que aún hoy entendemos que tiene la educación en el desarrollo social futuro. No es posible concebir futuros sostenibles en sociedades fragmentadas y desestructuradas. La superación de la pobreza y la exclusión es prerequisite para su construcción. Estos problemas son mucho más complejos y paradójicos que en el pasado, lo que demanda una urgente y profunda transformación de la universidad y de la educación superior en su conjunto para poder abordarlos en forma adecuada. Implica un verdadero compromiso con el futuro, que vincula la responsabilidad de nuestras actuaciones presentes con la situación de las generaciones futuras, considerando el futuro como resultado ineludible de las acciones del presente (Álvarez y otros, 2020).



## **A modo de conclusión**

La educación en general y las universidades en particular tienen, lamentablemente, deudas importantes en relación con los requerimientos de nuestras sociedades. Ello ocurría en América Latina a principios del siglo pasado y, por eso, el Movimiento Reformista de 1918 de la Universidad Nacional de Córdoba (en el centro de la República Argentina) constituyó un importante aporte para la Reforma Universitaria prácticamente en toda América Latina, mucho antes que en otras regiones. Así, en Europa, se inicia a partir del Mayo Francés de 1968, 50 años más tarde. Todavía, habiendo pasado poco más de un siglo, muchos de los postulados reformistas de 1918 están parcialmente incumplidos: una Universidad científica, participativa, al servicio de la sociedad. Son ámbitos donde todavía resulta fundamental el surgimiento de nuevos procesos innovadores (Fernández Lamarra y García, 2018).

El mejor homenaje que se le puede hacer a los estudiantes y los profesores universitarios de Córdoba y del resto de la Argentina y de toda América Latina que sostuvieron fuertemente los principios de la Reforma Universitaria es diseñar, en el marco de un proceso amplio y democrático de debate, una nueva Reforma Universitaria para el siglo XXI, basándose en el espíritu democrático de la del 18, pero pensándola en función de los requerimientos actuales y futuros. Puede considerarse a la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 -extendida a partir de los años 20 a casi todos los países latinoamericanos- como una de las más importantes políticas innovadoras en educación surgida en América Latina y el Caribe durante el siglo XX.

Hoy, es importante pensar una nueva y realmente muy innovadora Reforma Universitaria para dar respuesta a los problemas actuales de las sociedades contemporáneas, pero a la vez pensando en el futuro. Las estrategias de innovación en la universidad deben pensarse a largo plazo (a diez, quince o veinte años mínimamente) de manera que puedan atender lo inmediato en el contexto de la universidad para el futuro.

Es necesaria una universidad abierta a las necesidades que la sociedad le plantea, flexible en su funcionamiento, para dar nuevas e innovadoras respuestas al mundo contemporáneo y que incorporen concepciones y prácticas de nuevas pedagogías -entre ellas, las TIC y todas las vinculadas con la era digital- para mejorar la producción y difusión de nuevos conocimientos. Incluso las acciones de emergencia generadas para dar respuesta a la pandemia pueden ser fuente de aprendizaje e innovación (OEI, 2022).

Las estrategias de innovación política, institucional y pedagógica deben pensarse a largo plazo (a 15, 20 o 25 años) de manera de atender lo inmediato en el contexto de que para la universidad el futuro es hoy.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, M.; Fernández Lamarra, N., García, P. y Perez Centeno, C. (2020), Los futuros de la Educación Superior desde la perspectiva Latinoamericana. En: UNESCO (2020), Humanistic futures of learning. Perspectives from UNESCO Chairs and UNITWIN Networks. París: UNESCO.
- Fernández Lamarra, N. (2005). “La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina” (pp. 117-134) en N. Fernández Lamarra y J. G. Mora (Coords.). Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa: procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. (2012) La Educación Superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. Debate Universitario N° 1, noviembre 2012. 02-28.
- Fernández Lamarra, N. (2013). Desafíos políticos, sociales y académicos para la educación superior en América Latina y Argentina. Democratización, calidad e integración. Conferencia publicada en Diálogos Pedagógicos. Año XI, N° 22, octubre 2013. págs.149-174.

- Fernández Lamarra, N. (comp.). (2015). La innovación en las universidades nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y García, P. (2015). El desafío de innovar en la universidad latinoamericana. *Revista Internacional de Educación Superior*, Vol. 1. N° 1. p. 50-65.
- Fernández Lamarra, N. y García, P. (2018). Universidad, innovación, conocimiento y futuro en América Latina y Argentina. V International Congress EDO 2018 “Liderazgo y gestión del talento en las organizaciones”.
- Fernández Lamarra, N.; García, P. y Grandoli, E. (2019). Innovación universitaria para la calidad con pertinencia e inclusión. En Fernández Lamarra, N. (comp.). (2019). *Estudios de política y administración de la educación IV. Inclusión, Conocimiento e Instituciones*. Sáenz Peña: UNTREF.
- Fernández Lamarra, N.; García, P. y Perez Centeno, C. (2021). Gobernanza universitaria en Argentina. Aportes de investigación para pensar el presente, el pasado y el futuro de la Universidad. En Ganga Contreras, F. y otros (2021). *Gobernanza universitaria: experiencias e investigaciones en Latinoamérica*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Fernández Lamarra, N. y Perez Centeno, C. (2017). Debates y desafíos para el desarrollo de la educación superior latinoamericana del futuro. *Hacia una nueva reforma universitaria. Integración y Conocimiento*, 2(7), pp. 29-51. Dossier especial: “Proyección de la Reforma Universitaria de 1918 en América Latina y el Caribe”.
- Fernández Lamarra, N. y Perez Centeno, C. (2022). La Reforma Universitaria en Argentina y en América Latina: principios, trascendencia y futuro. En: Cutrín, F. (comp.). *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina*. Buenos Aires: CONEAU.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2022). *Informe Diagnóstico 2022 sobre la educación superior y la ciencia post COVID-19*

en Iberoamérica. Perspectivas y desafíos de futuro. OEI - CAF. Documento digital disponible en: OEI | Secretaría General | Publicaciones | Informe diagnóstico sobre la educación superior y la ciencia post COVID-19 en Iberoamérica. Perspectivas y desafíos de futuro 2022

Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la tecnología y la Sociedad de la Organización de Estados Iberoamericanos (2022). Panorama de la Educación Superior Iberoamericana a partir de los indicadores de la RED INDICES, Buenos Aires: OEI.

Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación (2022). Síntesis de información estadística universitaria. Documento digital: Síntesis 2020-2021 Sistema Universitario Argentino.cdr (argentina.gob.ar)

UNESCO/IESALC. Declaración Final Conferencia Regional de Educación Superior 2018. Córdoba: Argentina.

Conferencia Mundial de Educación Superior, UNESCO (1998) Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción. Paris: UNESCO.

# EL PODER DE LA UNIVERSIDAD EN LA ERA DE LA INNOVACIÓN<sup>1</sup>

---

*Adrián Acosta Silva*

## **Introducción**

Uno de los rasgos notables de la historia de las universidades públicas contemporáneas es su sorprendente capacidad para adaptarse a contextos difíciles, conflictivos y desafiantes. Lo hacen, lo han hecho en el pasado, y probablemente lo harán en el futuro, mediante transformaciones a sus formas de organización, a sus prácticas académicas, a la manera en que se toman las decisiones institucionales. Desde una perspectiva socio histórica, esa capacidad de cambio descansa en dos factores centrales. De un lado, en el ejercicio de las libertades intelectuales y académicas asociadas a su autonomía institucional, es decir, de autogobierno político y auto organización académica. Del otro, en la legitimidad social de sus procesos de formación de profesionales, el desarrollo de actividades de investigación y la producción de conocimientos científicos o humanísticos en las diversas disciplinas y campos cognitivos. Esa es la primera premisa de las siguientes notas.

---

<sup>1</sup> Texto de la conferencia virtual pronunciada en el Congreso internacional *La universidad en la era exponencial*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 8 de noviembre de 2021.

Hoy, ciertas ideas, políticas y actores confluyen en lo que algunos autores han definido como “la era de la innovación”. Aunque es un proceso que afecta especialmente a organizaciones y empresas del mundo de los negocios, y sus orientaciones y preocupaciones se relacionan con el incremento de la competitividad o la promoción de diversas narrativas sobre las bondades del emprendurismo, sus impactos se han extendido rápidamente al sector público, incluyendo al campo educativo. No es claro el alcance y las implicaciones de los relatos o las prácticas innovadoras en las instituciones de educación superior, pero es sorprendente la velocidad con la cual el lenguaje de la innovación se ha incorporado a la retórica de las políticas universitarias contemporáneas. Pero la “era de la innovación” en la educación superior es una conceptualización ambigua, que combina enunciados normativos, procesos difusos y prácticas imprecisas. Se trata de un conjunto de acciones y procesos dirigidos a mejorar la eficiencia, calidad e impacto de las políticas institucionales universitarias en el ámbito de la gestión educativa, administrativa y de vinculación con los entornos culturales, económicos o políticos. Su origen se remonta a los años de la modernización educativa de los años noventa, pero es al comienzo de la segunda década del siglo XXI cuando experimenta un nuevo impulso con el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, la robotización de los servicios públicos y privados, la ciencia de datos, la digitalización y la inteligencia artificial, la proliferación de los *bootcamps*, plataformas digitales, *hubs*, herramientas que se consideran como la base causal de procesos innovadores en la industria, el gobierno, los servicios públicos, el comercio global o en los procesos de formación académica y profesional. La innovación tecnológica se ha “naturalizado” como parte de los intercambios comunicativos de las relaciones en distintos campos de la acción social, y esto tiene efectos en la educación universitaria. Esta es la segunda premisa del texto.

Como ocurre también en otros espacios de la acción pública, en el sector educativo el fenómeno de la innovación tiene que ver específi-

camente con las relaciones entre la gestión del gobierno y la hechura política de las políticas públicas en los distintos niveles del sector. Para algunos autores contemporáneos, se trata de los efectos de la cuarta revolución industrial (“4.0”), vinculada con nuevos procesos de gestión, producción y aplicación de la economía basada en el conocimiento. Para otros, obedece a una confusa relación entre fines y medios, donde las tecnologías se han vuelto los fines y los individuos y las sociedades los medios, relaciones en las que el sentido mismo de los procesos educativos se desvanece de manera acelerada, como parte de los rasgos de la “modernidad líquida” (Bauman, 2017). En todos los casos, la idea misma de la innovación en la educación superior tiene como principal fuente de inspiración la incertidumbre (y ansiedad) sobre el futuro tecnológico y sus implicaciones sociales, y como modelos de referencia empírica los casos de universidades innovadoras de “clase mundial”, ubicadas en California, en el sureste asiático o en la costa este de los Estados Unidos. Si durante la transición ocurrida a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX en la educación superior universitaria latinoamericana, las universidades de Berlín, Oxford o París eran esos modelos de referencia, hoy lo son las universidades que aparecen en los rankings como las “más innovadoras”, como son las de Stanford, MIT, Harvard, Pennsylvania, Vanderbilt (USA), o de Corea del Sur (KAIST, el Korea Advanced Institute of Science & Technology), la Universidad Ku Leven (de Bélgica), o el Imperial College of London.

Independientemente de su origen contextual o de los modelos de referencia que sean elegidos, es un hecho que la innovación se ha convertido en el centro del lenguaje dominante en el campo de las políticas públicas, incluyendo las políticas universitarias. A las políticas de modernización, de internacionalización o de aseguramiento de la calidad que han gobernado las últimas tres décadas el mundo de la educación superior, les ha seguido paulatinamente lo que podríamos denominar como las “políticas de la innovación”. Se trata de un conjunto vago de acciones dirigidas ya no a la reforma o la moderni-

zación de la educación terciaria, sino a la construcción de estrategias de “mejora continua” de las universidades. Alrededor de esta idea, asociada estrechamente a las teorías de la nueva gestión pública y la gobernanza institucional, se han expandido un conjunto de narrativas difusas sobre el cambio dirigidas a adaptar los comportamientos institucionales de las universidades a los cambios tecnológicos dominados por la digitalización e hibridación de los procesos comunicativos contemporáneos. Desde estas narrativas, se intenta pasar de fórmulas tradicionales de conducción y coordinación de los procesos académico-institucionales universitarios hacia enfoques como el de la “gobernanza anticipatoria”, estrechamente ligados a la construcción de prospectivas estratégicas de las acciones del gobierno o de las propias IES. Esta es la idea central que se discute en este ensayo.

## **Gobernanza, poder y autonomía universitaria**

El análisis de la innovación es un campo relativamente reciente de la sociología de las instituciones. Su objeto de estudio son los procesos de cambio institucional en la educación superior, la identificación de sus factores causales, sus actores, las ideas principales y los sistemas de creencias que impulsan los proyectos innovadores contemporáneos. Aunque aún es impreciso o discutible el significado del concepto mismo de innovación, es importante destacar la influencia de los entornos sociológicos, económicos y tecnológicos asociados a la gestión, procesamiento y distribución del conocimiento, así como el tipo de gobernanza institucional, los modos de organización del poder y la autoridad, y el peso que tiene la autonomía política, académica e intelectual de las universidades en las políticas de innovación, como dimensiones relevantes de los contextos institucionales en los cuales se impulsan los procesos innovadores.

La gobernanza institucional es una forma de gestión, dirección, coordinación y cooperación entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales para alcanzar objetivos comunes. En el campo de la educación superior implica el estudio del proceso de gobierno



de las instituciones universitarias, el análisis del “gobierno del gobierno” educativo: sus actores, intereses en juego, estructuras, relaciones. La gobernanza es una forma estrechamente ligada a la estructuración del poder y la distribución de la autoridad en la educación superior, y a las formas de coordinación, legitimación y eficacia del desempeño institucional. El poder institucional de las universidades puede ser definido como el poder autónomo que estas organizaciones del conocimiento establecen tanto con el Estado como con el mercado; es un poder relacional cuyas fuentes de legitimidad son el cogobierno universitario, las libertades intelectuales de investigación y de cátedra, y la auto-organización académica en los procesos de formación profesional y el desarrollo científico-técnico. La gobernanza y el poder institucional forman parte de la autonomía de las universidades públicas latinoamericanas, lo que permite a sus autoridades y comunidades definir agendas, prioridades, analizar límites y alcances de cambios, reformas o procesos de innovación institucional.

Las relaciones de estos componentes del orden institucional universitario están en la base conceptual y empírica del análisis de las políticas de innovación que se han impulsado en los últimos años. Como otros procesos de cambio organizacional, la innovación supone un poder institucional capaz de tomar decisiones coordinadas e instrumentar procesos de transformación en diversos campos de la acción universitaria. Desde esta perspectiva, la innovación es un campo de experimentación y ajuste entre intereses, valores y creencias muy diversas. Identificar qué tipo de innovaciones ocurren, cuáles son sus causas y efectos, constituye un desafío intelectual y conceptual propio del campo de lo que hoy se conoce como la *sociología de la innovación*.

## **Un lenguaje diferente**

Las innovaciones son parte de los mecanismos explicativos de los cambios sociales, un fenómeno que ha sido objeto de estudio como componente de diversas transformaciones económicas y societales contemporáneas en empresas, gobiernos e instituciones. Y una de

las primeras formas que acompañan las innovaciones tiene que ver con el lenguaje, la retórica, los discursos de la propia innovación, que aparece entonces como una irrupción importante, significativa, cuyas consecuencias son asociadas a la “mejora continua” de determinados procesos para alcanzar buenos resultados en términos de calidad, de eficiencia y eficacia institucional.

Desde un punto de vista sociológico, la innovación constituye un fenómeno que involucra actores, estructuras, relaciones y procesos. Forma parte del tema más amplio y clásico del cambio social, que supone la identificación de las tensiones, contradicciones y conflictos que alimentan la estructuración del orden social. Para algunos autores, la innovación es una forma de cambio social, un “proceso de acción social”, “relacional” y “contingente” (Fernández-Esquinas, 2020). La sociología es una perspectiva que se constituye como una lente cognitiva adecuada para identificar las relaciones de causalidad de la innovación y sus resultados, que incluye el análisis de las consecuencias no previstas, las ambigüedades o los efectos deliberados del cambio. Desde esta óptica, la sociología de la innovación considera también el análisis de las formas de gestión de las reformas o transformaciones institucionales y organizativas, el examen de las capacidades tecnológicas, el peso de variables contextuales, o el papel de la cultura organizacional en la legitimidad de las innovaciones, pero también contempla el examen de los límites de la propia innovación en organizaciones complejas como la universidad.

En el caso de los contextos latinoamericanos, esa definición es, hasta ahora, insuficiente e imprecisa. La experiencia acumulada específicamente en el campo de la educación universitaria muestra que innovar es aún una palabra sin lenguaje, un concepto vacío en busca de significado que aspira convertirse en la carta principal o en el comodín de una nueva narrativa del cambio en la educación superior. Al igual que sucedió con el concepto de calidad, que se convirtió en el mascarón de proa de un largo ciclo de políticas de modernización de la educación terciaria, y al cual nunca se encontró una definición

consistente y clara, “innovar” se ha colocado en el centro de un nuevo ciclo de estímulos al cambio: las políticas de innovación. Desde esta perspectiva, innovación en educación superior es un enunciado que aún está en busca de articular un lenguaje propio asociado a prácticas empíricamente observables y comparables.

Pero un lenguaje nuevo no constituye en sí mismo la señal de un nuevo orden de las cosas en la educación superior. La retórica innovadora “domina, pero no gobierna”, parafraseando al viejo Gramsci. La gramática de la innovación se expande en el contexto de un orden institucional dominado por actores tradicionales y fuerzas externas e internas que representan diversos intereses e ideas, organizan prácticas cotidianas, y explican la coexistencia de desigualdades, tensiones y contradicciones. Ningún exorcismo verbal puede disipar o disolver las pesadas estructuras burocráticas o políticas que configuran el orden institucional de las universidades contemporáneas.

## **De la modernización a la innovación**

Ningún lenguaje en educación superior surge en el vacío sociohistórico, y el asociado a la innovación no es excepción. Hay algunos antecedentes poderosos de la palabra: libertad de cátedra, autonomía, reforma, modernización, democratización. Fueron verbalizaciones capaces de capturar el espíritu de sus respectivas épocas. Como aquellas palabras, “innovar” está asociado a cierta idea de progreso, a la noción de que las instituciones, cuando innovan, avanzan hacia algún lugar, hacia una imaginaria etapa en la cual mejorarán con el tiempo sus estructuras y procesos. Innovación se asocia a digitalización e inteligencia artificial, la robótica educativa, ambientes virtuales y tecnologías de “realidad aumentada”, al teletrabajo y la teleeducación, al uso de plataformas, apps y algoritmos, a la calidad, a la internacionalización, al emprendurismo, a los modelos de triple, cuádruple o quíntuple hélice, esas conocidas metáforas sobre los actores y motores que se supone impulsan las relaciones entre ciencia, tecnología e innovación.

Lo más interesante de las implicaciones de la nueva palabra de las repúblicas universitarias es que, como ocurrió con las diversas modernizaciones del pasado reciente, expresa una crítica a lo tradicional, que se asume como el problema central al que hay que buscar (y encontrar) soluciones. Tradicional es sinónimo de conservador, de algo que es reaccionario, anacrónico, resistente o impermeable a los cambios, que para los promotores de la modernización o de la innovación esconde un orden institucional costoso, improductivo, poco competitivo, inadecuado para contextos que exigen adaptaciones pragmáticas, transformaciones urgentes o adecuaciones planificadas. Sin embargo, y paradójicamente, lo que ha permitido la supervivencia de las universidades como instituciones son justamente las prácticas tradicionales en el ámbito académico, aquellas que explican los complejos procesos de formación, investigación y producción del conocimiento científico o humanístico. La prolongada permanencia de esas tradiciones a través del tiempo constituye la principal fuente de legitimidad intelectual, cultural y política de las universidades.

Justo por ello, por la historicidad, temporalidad y complejidad de los procesos universitarios, es posible advertir en las pretensiones de las políticas de innovación más intereses que pasiones o razones, pronunciamientos burocráticos, desprendimientos retóricos de un tiempo gobernado por la ansiedad del cambio, los imaginarios del cálculo racional, y las fuerzas del emprendurismo, el pragmatismo político de los nuevos populismos y el neoutilitarismo que marcan el espíritu confuso de nuestra época. Las políticas de modernización de la educación superior basadas en la evaluación de los años noventa, a la que siguieron las políticas de aseguramiento de la calidad de los tres primeros lustros del siglo XXI, serán probablemente sustituidas por las políticas de innovación que hemos visto desplegarse en la retórica de los cambios durante los años recientes. Lo que hoy vemos con alguna claridad es la coexistencia de los dominios de la calidad y la nueva gerencia pública con los dominios de la innovación.

Los mitos, realidades y fantasmas de este nuevo ciclo de políticas recorren los campus universitarios en contextos de confusión e incertidumbre sobre el futuro, dramáticamente agravados por la crisis sanitaria y económica que caracteriza los dos últimos años (2020-2021). Quizá esos entornos son lo que explican la mitificación de la innovación como la solución de todos los males, pues ofrecen horizontes de solución a los problemas urgentes de los presentes universitarios. Si ello es así, la innovación contemporánea es solamente una forma distinta para denominar a un nuevo ciclo de modernización: la innovación es una neo-modernización. Y, como aquella, forja sus propias formas narrativas, desplegando una suerte de épica de la innovación que promete nuevas utopías, habitadas por soluciones permanentes y estables a problemas complejos y cambiantes. Rápidamente, ocurre en este campo un fenómeno común a la invención de todo lenguaje neo-modernizador: antes de definir con claridad el significado en una nueva palabra, se intenta medir sus efectos y formular recomendaciones. Índices, tasas e indicadores de la innovación se han convertido en las métricas dominantes del nuevo lenguaje institucional que promueve a la innovación como una palabra toda-ocasión para enfrentar los desafíos e incertidumbres de nuestra época. “Universidades inteligentes”, “modelos híbridos”, “aplicaciones”, “ciencia de datos”, forman las palabras clave del lenguaje de las políticas de la innovación.

## **De la nueva gobernanza a la gobernanza anticipatoria**

En el contexto de los lenguajes innovadores, los cambios en las formas de coordinar y conducir a las universidades públicas han transitado de la “vieja” a la “nueva” gobernanza y de ahí hacia la “gobernanza anticipatoria”. La vieja gobernanza, tradicional y burocrática, descansa fundamentalmente en el co-gobierno universitario (el gobierno compartido entre estudiantes, profesores y directivos de las universidades), que tiene sentido en el marco del ejercicio de la autonomía universitaria. Ese tipo de gobernanza universitaria puede ser caracterizada por la coexistencia de tres dimensiones: la dimensión política

(el autogobierno o co-gobierno institucional), la dimensión intelectual (las libertades de cátedra e investigación), y la dimensión financiera (el apoyo flojamente regulado pero obligatorio del financiamiento público). Con la transición de la universidad de élite a la masificación del acceso a la educación superior, junto con la reconstrucción de una estatalidad fiscalizadora y reguladora de los asuntos públicos, se diseñaron nuevas reglas y políticas de acción gubernamental que modificaron significativamente las prácticas de los gobiernos universitarios y el acceso a los recursos presupuestales. Las políticas de modernización introdujeron desde los años noventa temas como el de la evaluación de la calidad, la rendición de cuentas y las políticas basadas en incentivos, asuntos que configuraron cambios en los modelos de gobernanza universitaria, incrementando el papel de los órganos directivos en la gestión y conducción del desempeño institucional. Asimismo, es posible identificar la construcción de diversas “narrativas explicativas” sobre los patrones de gestión institucional en la era de la modernización a través de los enfoques tanto de la “Nueva Gerencia Pública”, como de la “gobernanza interpretativa”.

En términos de gobernanza institucional, la mayor innovación se relaciona con el uso de las tecnologías digitales, la ciencia de datos y la inteligencia artificial en lo que se denomina la “gobernanza anticipatoria” (*anticipatory governance*). Este concepto se refiere usualmente a lo que se conoce como el gobierno digital de las organizaciones y las instituciones, donde la gestión del conocimiento se convierte en el eje de las actividades de la gobernanza, una forma de organizar la coordinación y cooperación de los diversos actores internos y externos de la universidad para determinar objetivos comunes, metas alcanzables y estrategias de acción relacionadas con la instrumentación de políticas de desarrollo institucional. Otros autores se han referido a la “gobernanza algorítmica” como el proceso de gobernar mediante el uso intensivo de bases de datos (*big data*) relacionadas con los intereses, perfiles, preferencias y demandas de ciudadanos y consumidores de servicios públicos.

Este tipo de innovación coloca a la gobernanza como una herramienta útil para la planeación y la prospectiva estratégica del desarrollo de las universidades y los sistemas de educación superior. Supone la construcción de capacidades institucionales de información, de aplicación del conocimiento y mecanismos de vinculación con demandas internas y externas a la universidad en términos de servicios, procesos de formación profesional e inserción laboral de egresados, investigaciones orientadas hacia la resolución de problemas públicos. La anticipación o proyección de escenarios futuros factibles anclados en presentes “poblados de futuros”, constituye el ejercicio técnico e intelectual que articula la imaginación con el cálculo de probabilidades, el empleo de evidencias empíricas y datos del presente y pasado reciente de las instituciones con hipótesis de futuros, el debate, la discusión y la reflexión con el diseño e instrumentación de políticas estratégicas orientadas a la resolución de problemas.

Las relaciones entre gobernanza, políticas y desempeño institucional en los contextos universitarios adquieren una mayor complejidad causal, al incorporar procesos, actores y herramientas asociados al empleo de lo que se denomina la “E-Governance” (la gobernanza electrónica o gobernanza digital), en entornos donde las exigencias de participación, de representación de intereses y mejora de la calidad del desempeño institucional configuran agendas y tensiones para directivos, funcionarios y comunidades académicas. El desarrollo de tecnologías basadas en la explotación de grandes sistemas de información (*Big Data*) coloca a los gobiernos nacionales y de las instituciones frente al desafío de combinar política y prospectiva para identificar problemas complejos y cambiantes, escenarios y tendencias que ocurren en contextos de alta incertidumbre dominados por contingencias inesperadas. En ese contexto surgió el concepto de Gobernanza Anticipatoria (GA).

La GA es un enfoque basado en sistemas “para permitir que la gobernanza se enfrente a formas de cambio complejas y aceleradas... es un ‘sistema de sistemas’ que comprende un vínculo disciplinado

entre prospectiva y política, gestión en red y presupuestación para la misión y sistemas de retroalimentación para monitorear y ajustar. La GA registraría y rastrearía eventos que apenas son visibles en el horizonte de eventos; se auto-organizaría para lidiar con lo inesperada y lo discontinuo; y se adaptaría rápidamente a las interacciones entre nuestras políticas y nuestros problemas” (*The Project on Forward Engagement*, 2021).

Este enfoque se alimenta del uso de tecnología y ciencia de datos, aplicaciones y algoritmos para identificar y resolver problemas de la gestión institucional. Supone sistemas de información, indicadores e índices de desempeño capaces de ser traducidos en decisiones y políticas de cambio y adaptación institucional. Sus límites son justamente la información y el conocimiento existente sobre los procesos que se desea cambiar o sobre los escenarios futuros que se pretenden construir. La lógica de la gestión y la gobernanza anticipatoria coexiste con los déficits de información y conocimiento sobre procesos, actores y relaciones de causalidad en organizaciones complejas como la universidad, donde la autonomía intelectual, las libertades de investigación y de cátedra, el co-gobierno universitario, constituyen los principios constitutivos de su poder social, políticos e institucional.

## **Innovación, poder y autonomía**

A partir de lo anterior, se puede formular una hipótesis de cambio institucional: las políticas de innovación desde la perspectiva de la gobernanza anticipatoria en la educación universitaria implican cambios potencialmente relevantes en las relaciones sociales que soportan el poder, la legitimidad y la autonomía de las universidades. Se trata de la promoción e instrumentación de cambios en tres niveles de acción: las prácticas académicas, la cooperación, y la coordinación inter y extrainstitucional. Como todas las formas de relación social, esos procesos implican actores, estructuras e intereses cuyas formas de interacción suponen arreglos, tensiones y conflictos. De manera similar a experiencias de las reformas universitarias inspiradas en los



reclamos democratizadores y autonómicos del movimiento estudiantil de Córdoba de 1918, o las políticas de modernización centradas en la evaluación, la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo impulsadas desde los años noventa hasta la primera década del siglo XXI, conducidas bajo los códigos de la nueva gerencia pública (eficiencia, eficacia, economía), las políticas de innovación tienen implicaciones en las formas en que se relacionan los actores universitarios en los diversos contextos institucionales, relaciones que forman la base causal del poder institucional universitario.

Este poder institucional se despliega en dos grandes dimensiones. De un lado, en la forma de sus representaciones simbólicas y prácticas entre comunidades, poblaciones y grupos en territorios específicos. De otro lado, en las fuentes de legitimidad de su poder institucional (política, intelectual, social, histórica). Bajo la experiencia de la masificación/mesocratización de las universidades, el gobierno colegiado y la autonomía se convirtieron en los ejes de nuevas formas de relaciones sociales de sus directivos, estudiantes y profesores, pero también en las relaciones con el Estado, con la sociedad y con el mercado. En la era de la innovación, esas relaciones cambian de significado, alcance y sentido, pero también del perfil de los actores y los intereses que ellos representan.

La investigación, el desarrollo tecnológico y el impulso al emprendurismo se han convertido desde hace tiempo en las principales fuentes de prestigio y reputación de las universidades. Nuevos retos, proveedores y actores locales, nacionales e internacionales han aparecido en escena, modificando las relaciones de autoridad, de poder y de legitimidad de las instituciones de educación terciaria, en el marco general de una transformación importante de las relaciones entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. En este contexto de novedades y transformaciones, no pocos actores universitarios y no universitarios promueven innovaciones institucionales gobernados por las promesas de productividad, calidad y eficiencia. La vinculación con las empresas, el diseño de modelos de *smart universities*, el

impulso a la investigación aplicada sobre la investigación básica, la búsqueda de innovaciones tecnológicas para impulsar nuevos emprendimientos y patentes, la instrumentación de formas virtuales en la formación profesional, la investigación y la producción del conocimiento, forman parte de los ecos de la época que aparecen con fuerza inusitada en el marco de la crisis sanitaria y económica provocada por los impactos multidimensionales y globales del COVID-19.

Frente a ello, las viejas tradiciones universitarias basadas en la reflexión, la comprensión o la curiosidad parecen obsoletas, cuando, en realidad, esas tradiciones son justamente las que explican la supervivencia de las universidades como espacios intelectuales y académicos adecuados para el diálogo, la especulación y la conversación sobre problemas comunes, colectivamente significativos. El neo utilitarismo asociado a la innovación se aleja de esas tradiciones por considerarlas lentas y anticuadas, anacrónicas, inútiles o costosas. Y, sin embargo, esas tradiciones universitarias son las que explican la formación de climas institucionales que favorecen la curiosidad intelectual, búsquedas y descubrimientos mediante el ejercicio de la docencia, la lectura en libros de papel o en libros de luz, la contemplación solitaria o la discusión colectiva. Preservar esas prácticas, fortaleciendo la autonomía académica e intelectual de las universidades, es la única forma de conservar la legitimidad social y el poder de nuestras instituciones y comunidades. En los tiempos actuales, dominados febrilmente por la velocidad, la digitalización, los algoritmos, las aplicaciones y los afanes competitivos, quizá la verdadera innovación significa preservar las tradiciones, apreciar la lentitud de los procesos formativos e investigativos universitarios. Esa relación entre tradición e innovación en los contextos universitarios asume entonces la forma de una paradoja: la paradoja de la innovación. Para innovar hay que preservar. Recordar, como lo hizo alguna vez el sabio George Steiner (2004): En el progreso, en la innovación, por radicales que sean, está presente el pasado.

## Consideraciones finales

Se ha argumentado que es importante definir no sólo el significado sino también la función de la innovación en los procesos cognitivos, intelectuales e investigativos de las universidades contemporáneas. Y varias de las definiciones sobre la innovación que es posible identificar en los últimos años pueden ser caracterizadas como “algo” que “debería ser, antes que en lo que efectivamente hace o ha hecho”, como alertaba el poeta norteamericano T.S Elliot en un célebre discurso ofrecido en París en 1945 al hablar de las funciones sociales de la poesía (1992:11). En otras palabras, es posible advertir en el uso de la palabra y las cosas a las que se refiere, una función normativa antes que descriptiva o comprensiva, lo que explica que los enunciados normativos, del “deber ser”, predominan sobre las explicaciones prácticas y empíricas de los procesos innovadores.

Pero existe también cierta tendencia a asociar automáticamente la innovación con una suerte de “naturalización” del cambio en las políticas de educación superior. La metafísica de la innovación consiste en imaginar (más que demostrar) que las innovaciones pedagógicas o tecnológicas imprimen, por sí mismas, nuevos sentidos a las prácticas universitarias. La innovación es considerada como una fuerza autónoma, capaz de alterar el poder y las capacidades institucionales universitarias, y las relaciones sociales que sostienen el orden institucional dentro y fuera de los campus universitarios.

Es preciso cerrar este ensayo con una nota precautoria. El propósito del texto no fue presentar una diatriba contra la innovación. La intención central es problematizar aquellas épicas de la innovación basadas en las métricas de tasas, índices o indicadores que prometen soluciones claras a problemas imprecisos; agregar algunos granos de sal al optimismo a veces desmesurado sobre las nuevas formas de interacción entre las universidades y sus entornos. Después de todo, el “escepticismo metodológico” forma parte de los hábitos, usos y costumbres que se desarrollan en muchos planos de la vida univer-

sitaria moderna. La revolución digital, la explosión imparable de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana de individuos e instituciones, la incorporación de nuevos actores e intereses en los juegos políticos de las políticas de innovación en la educación superior, son datos y hechos innegables e inevitables. Hoy que se habla con entusiasmo a veces desbordado de la adaptación de la universidad a la Revolución 4.0, quizá habría que recordar que la mayor innovación universitaria ocurrió hace mucho tiempo, a comienzos del siglo XVIII, cuando los vientos antidogmáticos, racionales, de la Ilustración transformaron a la universidad en un espacio de reflexión y diálogo donde las ciencias y las humanidades encontraron un sitio adecuado para desarrollar investigaciones básicas y aplicadas, para difundir la cultura y las artes, para formar profesionales y científicos.

En otras palabras, la universidad es una institución cuya legitimidad intelectual y cultural es fundamental para desarrollar proyectos y para pensar libremente (es decir, con escepticismo crítico), sobre los misterios del conocimiento científico, social y humanístico. Su papel en la organización y gestión del conocimiento es hoy como ayer una tarea relevante para configurar oportunidades de cambio y capacidades de adaptación de individuos, grupos e instituciones a entornos dominados por elevados grados de incertidumbre. Esa libertad y funciones son vitales para comprender, dudar, imaginar o impulsar cambios y procesos. Ninguna innovación surgirá en desiertos intelectuales ni en el aislamiento institucional, y la fe ciega en la innovación puede conducir, parafraseando a Hayek (2011), hacia nuevos “caminos de servidumbre”. El poder institucional y la autonomía de las universidades para preservar las libertades académicas y de investigación, para gestionar el conocimiento, o para incorporar nuevas formas de gobernanza, coordinación y cooperación institucional, son algunos de los componentes centrales de cualquier esfuerzo organizado por examinar con rigor los mitos y posibilidades de las políticas de innovación que dominan las agendas del cambio universitario. Como ha ocurrido en el pasado remoto y reciente, la contribución de las universidades a

la construcción del futuro social es siempre una mezcla imprecisa de tradición y cambio, un conjunto de hechuras intelectuales, científicas y académicas orientadas por la incesante tarea de “civilizar el futuro”, en coyunturas donde la mezcla entre el riesgo y la incertidumbre gobiernan desde hace tiempo el ánimo público.

## Referencias bibliográficas

- Acosta Siva, Adrián (2020), *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*, Siglo XXI/UDUAL/U. de G., México.
- Bauman, Zygmunt (2017), *Sobre la educación en un mundo líquido. Conversaciones con Ricardo Mazzeo*, Paidós, México.
- Elliot, T.S. (1992) “La función social de la poesía”, en T.S. Elliot, *Sobre poesía y poetas*, Icaria, Barcelona: 11-37.
- Fernández-Esquinas, M. (2020), “Innovación: una perspectiva sociológica”. *Revista Española de Sociología*, 29(3 - Sup1), 5-37. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.55>
- Hayek, Friederich (2011) [1944], *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.
- Steiner, George (2004), “El intelecto que no envejece”, en *Lecciones de mis maestros*, FCE, México:143-168.

# LA GOBERNANZA 4.0 EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: BIENVENIDA LA DIVERSIDAD

---

*Rodolfo De Vincenzi*

La educación superior debe brindar las herramientas para mejorar las oportunidades de los ciudadanos para integrarse y contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad. Esto es imperioso en una época caracterizada por la *Cuarta Revolución Industrial* (Schwab, 2016), también denominada 4.0, en la que las nuevas tecnologías difuminan los límites físicos, digitales y biológicos de nuestras vidas.

La universidad, en el contexto actual, requiere profundizar su condición de agente de cambio y transformador de realidades teniendo en cuenta esas tendencias. Pero también, atendiendo a las desigualdades, las cuales ha profundizado la pandemia, como son: la brecha social y digital, las asimetrías de contexto socio-económico, de conectividad y de gestión de la autonomía. No podemos descuidar la enorme inequidad que impera en el mundo, pero mucho menos aún en nuestra región que es la región más desigual del globo, donde la mitad de los jóvenes no termina la escuela secundaria y existen países con un 50 % de desnutrición infantil. Y esa interpelación se extiende a todos los rincones del mundo, y a todas las personas con responsa-

bilidades institucionales, políticas, sociales, culturales, espirituales, y sin dudas, educativas.

Nos encontraremos con una realidad mucho más diversa y ello exigirá proyectos institucionales que atiendan esa mayor diversidad. Una de las prioridades de la educación superior debiera ser orientar la formación profesional, la ciencia y la tecnología a la generación de empleo y divisas. Y allí observamos una brecha entre las competencias laborales que demanda el mercado laboral y las competencias profesionales para las que formamos en las universidades. Esto requiere políticas públicas que promuevan un vínculo más profundo y estrecho entre la universidad y el sector socioproductivo/empleador. El impacto económico y social de las transformaciones 4.0 hace necesario focalizar en la *empleabilidad*, entendida como la pertinencia de la formación con relación al mundo del trabajo y la competitividad. A tal fin será necesario introducir cambios en los modelos educativos: diseños curriculares con foco en el desarrollo de competencias profesionales, gestión de la docencia centrada en resultados de aprendizaje y articulación entre el aprendizaje no formal y formal mediante sistema de créditos.

Hemos comprobado que la fragmentación del saber en disciplinas, el divorcio entre las prácticas profesionales y el ámbito de formación en la disciplina y la especialización creciente han contribuido a que se profundicen las distancias entre la formación teórica disciplinar y la práctica propia de la intervención profesional. Ello dio lugar a crecientes indicadores de insatisfacción respecto de la formación impartida tanto en estudiantes, graduados y referentes del ámbito de inserción profesional. Resulta imprescindible consolidar el efectivo funcionamiento de un sistema de reconocimiento y acreditación de las trayectorias educativas y laborales de los alumnos. Ello implica construir junto al sector socio-productivo empleador un sistema de *microcredenciales* que permitan certificar los resultados de aprendizaje, sin importar el ámbito y el modo en que los mismos hubieran sido adquiridos.

Además, en un contexto donde los avances de las tecnologías digitales se incorporan en la forma cotidiana de vida de las personas, se diluyen los límites tradicionales asociados al profesor como única fuente de información. Emerge entonces un modelo de aula permeable a la integración de diversidad de fuentes y recursos que potencian la convergencia entre la educación formal, la no formal y la informal. El aula se concibe entonces como un “sistema vivo”, donde sus componentes interactúan y se “alinean constructivamente” hacia el logro de los resultados de aprendizaje. Esta mirada ecológica de la educación nos presenta un aula extendida que integra información que proviene de la vida real en tiempos y espacios más flexibles.

En ese sentido, la sociedad del conocimiento desafía a las IES a tomar decisiones y a asumir nuevos liderazgos en la conducción de sus proyectos institucionales a través de modelos educativos alternativos. Esto supone rediseñar estructuras y formas de gobierno para aumentar sus capacidades estratégicas frente al medio y a los *actores sociales externos (stakeholders)*, siendo la cuestión de la gobernanza un factor clave (Brunner, 2011).

Estos desafíos del contexto 4.0 en que deben desempeñarse las IES exigen transformaciones en los modelos de gobernanza de las universidades. Nos enfrentamos a escenarios cada vez más dinámicos, inestables, complejos y altamente demandantes, que afectan y amenazan a las universidades en relación a sus capacidades de reacción y adaptación. El tipo de gobernanza adoptada resultará clave para dar respuesta a estos escenarios cambiantes.

Powell y Dimaggio (1983) sostienen que las instituciones en sus formas organizativas responden ante los cambios del medio ambiente con mecanismos isomorfos toda vez que comparten contextos similares. Estos comportamientos isomórficos podrían conducir hacia un modelo único e ideal de universidad, que va dando forma y homogeneizando al conjunto del sistema. Entre otras, se ven afectadas la diversidad y la capacidad de formular y llevar adelante proyectos diferentes, existiendo el riesgo de la promoción de una universidad



homogénea, lo cual representaría un oxímoron. La autonomía universitaria, condición intrínseca de la naturaleza de las instituciones universitarias se vería limitada, dado que queda en manos exógenas a la institución, o al menos condicionado por ellas, la capacidad de decidir sobre su proyecto institucional. Dentro de esos agentes exógenos se destaca el rol del Estado como responsable de fijar la reglamentación para la evaluación y acreditación universitaria que, en el caso de Argentina, lo hace en acuerdo con el Consejo de Universidades. Sin embargo, en la práctica, la ambigüedad en la interpretación de indicadores y estándares evaluativos ejercida por algunos comités de expertos, vulnera los fines y propósitos declarados por cada una de las instituciones universitarias (De Vincenzi, 2016).

Las IES deben de ser percibidas como legítimas para garantizar su efectividad. Esta efectividad se basa en un modelo de gobernanza que debe incluir ciertos elementos, tales como: la legitimidad de las autoridades como resultado de la capacidad de representación de los distintos grupos que integran la comunidad académica; las condiciones institucionales o reglas del juego que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y generan el diseño institucional de gobernanza. La gobernanza constituye la forma en que las instituciones organizan su gobierno, gestión y relaciones con entidades y actores externos para asegurar los objetivos de la educación superior (Brunner, 2011). Está relacionada con las estructuras de toma de decisiones, sus procesos y objetivos, pero también con la forma de liderazgo y la estructura administrativa que adopta una institución. También, la gobernanza de las instituciones universitarias moviliza cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones en los *sistemas* más amplios de los que participan. La gobernanza de los *sistemas* se caracteriza por la introducción de nuevas relaciones entre distintos actores: las instituciones de educación superior, el Estado o autoridades públicas y la sociedad (Khem, 2012).

En ese contexto resultan elementos significativos de la gobernanza el perfil ejecutivo del rector, el poder y competencias que poseen los

distintos órganos de gobierno, la agilidad y dinamismo en la toma de decisiones y la participación de la comunidad académica y miembros externos en ese proceso. Otro elemento que caracteriza los nuevos modelos de gobernanza es la creación de redes, dada la inclusión y apertura que estas promueven hacia los intereses de los distintos actores que buscan influir en las políticas (Guy Peters, 2003). Por su parte, Salmi (2009) destaca que una gobernanza favorable permite impulsar una planificación y dirección estratégica, la innovación y, también, una toma de decisiones ágil, flexible y eficiente. Estos factores deben combinarse con una gestión y administración autónoma de los recursos, alejada de excesivas regulaciones y burocracias institucionales. En esta línea de pensamiento, se postula que las IES exitosas logran modificar su gobernanza transformando sus estructuras internas y adaptándolas a las demandas de los actores externos (Brunner, 2011).

Actualmente, podemos interpretar como *gobernanza 4.0* aquella modalidad de gobierno y gestión que busca adaptarse a las nuevas demandas de la cuarta revolución industrial, sustentado en estructuras que permiten el logro de los fines y propósitos establecidos en su misión institucional. Las universidades se encuentran inmersas en un escenario de creciente disputa internacional por reputación, recursos y talentos, donde se evidencia una oportunidad competitiva si logran desarrollar modelos de gobernanza flexibles y ágiles que favorecen una fácil adaptabilidad al entorno. A esta flexibilidad en el diseño de las estructuras y los procesos de toma de decisiones debe sumarse capacidades estratégicas para identificar áreas prioritarias de desarrollo, y planificar en base a criterios de calidad y pertinencia de la docencia, la investigación y la transferencia, la extensión, la responsabilidad social y la sustentabilidad. Nuevas formas de gobernanza dinámicas, flexibles, horizontales y colaborativas son necesarias.

En síntesis, un nuevo modelo de gobernanza descentralizado, estratégico y emprendedor requiere de planificación/acción consensuada, consistente y articulada con las necesidades de los contextos locales y las tendencias globales. Dichos planes deben ser flexibles para

integrar los cambios que se producen en contextos inciertos como los que atravesamos en la actualidad, así como para atender a los obstáculos que devengan de la propia dinámica interna. El diseño de los mismos debe contemplar al menos cuatro criterios: la viabilidad en términos de la disponibilidad de los recursos necesarios, la consistencia con el modelo educativo y las políticas institucionales, la pertinencia con las demandas del contexto en el que se desarrollarán y la calidad de la propuesta validada con el equipo de trabajo y difundida hacia toda la comunidad involucrada. Su resultado: un consenso que genere condiciones amplias y flexibles, que respeten la diversidad y favorezcan el mejor cumplimiento de los fines y propósitos declarados en los proyectos institucionales, contribuyendo con mayor efectividad a un desarrollo sostenible de la propia institución y del medio en el que se desarrolla en escenarios que serán cada vez más inciertos y cambiantes.

## **Bibliografía**

- Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/Redu/article/view/10457>
- De Vincenzi, R. (2016). *Aseguramiento de la calidad. Entre autonomía institucional y la intervención estatal*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. Recuperado de: [www.jstor.org/stable/2095101](http://www.jstor.org/stable/2095101)
- Guy Peters, B. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Kheim, B. (2012). Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante? En Barbara. K (comp.). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona, España: Octaedro, S.L.

- Salmi, J. (2019). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial. Colombia: Mayol.
- Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. Recuperado en Octubre de 2018, de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.

## **II. GESTIONAR LA UNIVERSIDAD EN ENTORNOS HÍBRIDOS**

---

# LA UNIVERSIDAD 4.0 Y LA VIRTUALIZACIÓN EDUCATIVA

---

*Claudio Rama*

A medida que la economía y la sociedad atraviesan fases de desarrollo, también las universidades tienen sus transformaciones correlacionadas, tanto en las tecnologías de comunicación y gestión de la información como en las modalidades de la enseñanza. Revisemos su evolución. En un inicio se conformó la Universidad 1.0, presencial, local, con un perfil de educación de elites y cuya dinámica pedagógica se centraba en una relación casi directa del docente con el aprendiz. Posteriormente, con la irrupción de la imprenta de Gutenberg, se desarrolla una Universidad 2.0, con una enseñanza institucional de “uno a muchos”, organizada en carreras profesionales, clases fragmentadas con profesores especializados, apoyo en bibliotecas y muy marginalmente en objetos analógicos como mapas, planos o carteles. Era una enseñanza de aula, lengua y pizarrón, y marginalmente apoyada en bibliotecas selectivas. Con la electricidad, irrumpe la Universidad 3.0, que mantiene su carácter presencial, pero en una dimensión de masas. Se diversifican las ofertas, aparecen estudios nocturnos y se apoya en libros de texto que guían la enseñanza y al propio docente. Se crean los “campus universitarios” y se integran múltiples servicios comunes

entre los cuales en un lugar protagónico grandes bibliotecas. Las Universidades 3.0 se estructuraron como verdaderas fábricas educativas estandarizadas de títulos bajo una creciente regulación pública. En este contexto, nace también la educación a distancia, al habilitarse una enseñanza asincrónica, que se ha desarrollado bajo diversas generaciones alrededor de las TIC, dadas por su sustento en los libros, la radio, la televisión o los videos. (Rangel, 2014).

Finalmente, en las últimas décadas, con la disrupción digital y las redes, y asociado a la expansión del conocimiento y la transformación de los mercados de trabajo, irrumpe la Universidad 4.0. Es una nueva dinámica institucional más diversa y flexible, más focalizada en el posgrado, lo digital en la gestión, lo académico y la enseñanza, más global y centrada en los sistemas de aseguramiento de la calidad, la investigación y la pertinencia a través de la práctica. Esta universidad con diversidad de modalidades, currículos y pedagogías también comienza a recorrer intensamente un camino de la internacionalización de sus ofertas, estudiantes, docentes, estándares y pertinencias.

La digitalización es la base de la actual revolución educativa apalancada en la informatización de los procesos de gestión, la educación en red, la individualización de los aprendizajes y la internacionalización de la educación. En ella también se destaca la aparición de pedagogías informáticas de enseñanza, simulación o evaluación, que facilitan el cambio del trabajo vivo docente presencial tradicional, a uno nuevo de mentoría y tutoría más asociadas al uso de recursos de aprendizaje en la enseñanza. El telón de fondo de esta nueva universidad 4.0 es la creciente convergencia entre las tecnologías de comunicación y la enseñanza con un creciente carácter híbrido o virtual de los procesos.

En la nueva realidad, los factores tecnológicos asociados a la comunicación y la información son el factor más dinámico de la educación y conforman un nuevo paradigma educativo. Hay una larga discusión sobre los enfoques deterministas de la tecnología con distintas visiones sobre su grado de incidencia en los procesos educativos, pero la investigación empírica verifica la correlación estrecha entre las TIC

y los resultados de los aprendizajes, entre las TIC y las configuraciones organizacionales más eficientes, así como entre TIC y acceso, o entre TIC y empleabilidad. Con ello la educación se diferencia y entrelaza entre formas presenciales y virtuales, entre formas sincrónicas y asincrónicas, entre formas puras e híbridas, como parte de la era del acceso digital que marca nuevas formas de conectarse con estudiantes, docentes, instituciones, investigadores, egresados, mercados, contenidos o proveedores. Así, más allá de la modalidad presencial, irrumpen nuevas modalidades como las plataformas virtuales asincrónicas (tipo Moodle o MOOCs), educación híbrida (hyflex, sincrónica u holograma) e incluso la educación automatizada de “machine learning” y los algoritmos de la inteligencia artificial. En esta era de acceso en red, también lo flexible impone una localización nacional e internacional, presencial y en red, con fronteras difusas entre lo presencial y lo virtual en todo el proceso de gestión, enseñanza, investigación y extensión.

La Universidad 4.0 se apoya en cambios en las formas de gestión con modelos más descentralizados y en red, y más especializados y segmentados. La gestión no sólo se automatiza y se inserta en redes, sino que asume formas de tercerización y de subcontratación de la gestión institucional, administrativa y académica. La tercerización de los contenidos en red, de los equipamientos y redes, de la gestión informática, del trabajo tutorial, la evaluación académica o de la propia formulación o evaluación y acreditación de los programas son apenas algunos ejemplos. Incluso en lo administrativo la tercerización a través de complejos contratos llega incluso hasta el “core” de los servicios y sedes, plataformas, auditoría, contabilidad o gestión docente. Son acuerdos continuos, que incluso conviven más allá de formas de franquicias o de prestación de servicios a resultados. Toda la enseñanza virtual, sincrónica y asincrónica es incluso resultado de la subcontratación y de los apoyos de las redes y software. También la gobernanza institucional se transforma hacia lógicas en red más horizontales y menos jerárquicas, más globales y menos locales.



La Universidad 4.0, no nace en el vacío, sino que es la expresión institucional de nuevos perfiles de las organizaciones y del trabajo en red. Ella va abandonando las formas exclusivamente presenciales, hacia formatos virtuales o híbridos, y se apoya en la nube, en redes de fibra óptica y bancos de datos alrededor del mundo. Por ello irrumpen demandas de democratización de la conectividad, de acceso al 4G y 5 G y a las tecnologías de “streaming”, como parte de nuevos derechos digitales o de quinta generación. En tal sentido, la Universidad 4.0 no es sólo expresión de cambios tecnológicos y actualización de las instituciones a las nuevas demandas, sino también es la expresión institucional de un nuevo derecho de las personas para aprender, elegir y enseñar, en la actual dinámica tecnológica en redes globales y que impone la conformación de nuevas formas organizacionales por las universidades.

## **La educación híbrida**

En estos cambios se destaca la educación híbrida que es una educación conformada por diversidad de componentes integrados y articulados para lograr el mejor aprendizaje y que alcanza mayores eficiencias educativas a través de la combinación de componentes sincrónicos, asincrónicos, presenciales y de multimedia (Rama, 2020). Este modelo híbrido digital con componentes presenciales, es incluso de enorme pertinencia en la región caracterizada por una estructura geográfica concentrada de la población en las capitales con enormes asimetrías y desigualdades en el acceso a la educación en el nivel superior creadas por la educación presencial. La educación híbrida digital y con componentes presenciales, es en este sentido un modelo más ajustado a nuestra realidad nacional de alta centralización y desigual distribución espacial y por ende de cobertura, como el mecanismo idóneo para poder cumplir el derecho a la educación igual para todos, especialmente para las personas del interior de los países, más marginadas de la educación superior y con menos accesibilidad tecnológica.

Vale la pena analizar entonces sus características. Aunque en un inicio existió una educación centrada exclusivamente en el aula, catedrática y memorística como paradigma educativo, ello se ha ido modificando hacia una enseñanza híbrida, resultado de la integración de diversas pedagogías, ambientes y recursos de aprendizaje en el correr de la historia. Así, se puede mirar la educación en tanto articulación de práctica y teoría, o del aula y ambientes externos de experimentación; o incluso de laboratorios y aulas; aulas y bibliotecas y más recientemente entre actividades a distancia apoyadas en recursos didácticos y actividades áulicas presenciales. La diferenciación de los componentes y la búsqueda de mejores aprendizajes contribuyen a articular los diversos ambientes de aprendizaje y superar los modelos encerrados y rígidos de enseñanza anteriores.

Gracias a las tecnologías de comunicación, la educación se volvió más híbrida al incorporar una diversidad de componentes de enseñanza, especialmente analógicos, como los libros –o los videos- y con ello bibliotecas, así como ambientes de práctica, y con ello laboratorios y ambientes reales, todos los cuales crearon aprendizajes asincrónicos, apoyando la actividad docente presencial y sincrónica, que se mantenía como el centro de la enseñanza. Pero, la virtualización de las últimas dos décadas, incentivada recientemente por la pandemia, alteró estos parámetros tradicionales e impulsó una nueva educación híbrida totalmente digital, que incluye tanto actividades sincrónicas (en tiempo real por internet) como actividades asincrónicas (con plataformas digitales y recursos de aprendizaje). En lo sincrónico se expresó en una enseñanza en tiempo real a través de video clases por Zoom, y que también pueden ser utilizadas en forma asincrónica como recursos de aprendizaje. Por su parte en lo asincrónico, se manifiesta en el uso de recursos didácticos y en el trabajo educativo a través de plataformas LMS, que incluso pueden ser tanto con presencia de tutores como en plataformas MOOCs donde se carece de la presencia tutorial.

El avance de las tecnologías de comunicación e información digitales, en contextos de alta conectividad, gestaron una educación híbrida

digital, como una modalidad totalmente virtual que se articula entre formas sincrónicas y asincrónicas digitales de enseñanza, en función de los objetivos de aprendizaje, los estudiantes y los contenidos. Ello superó el marco anterior fraccionado entre una enseñanza presencial sincrónica y una no presencial de tipo asincrónica que caracterizaba a la educación en el contexto analógico. A diferencia, con la sociedad en red y la convergencia digital, se crearon formas de interacción y de trabajo educativo sincrónicas en entornos virtuales además de las formas asincrónicas, las cuales conformaron la nueva lógica híbrida digital con diversidad de interacciones en red. Es una educación que en lo medular se apoya en la red a través de plataformas con o sin tutores, en el uso de aplicaciones en laboratorios informáticos con simuladores o software, con sistemas incluso de evaluación estudiantil, y donde el rol del docente es más de tutor y mentor que protagonista central de la transferencia de información, pero también borra la frontera presencial (sincrónica vs. no presencial) asincrónica. Antes teníamos una educación presencial con apoyo en lo digital, y ahora se asiste, a la inversa, a una educación digital con apoyos presenciales puntuales alrededor de una enseñanza con articulación entre diversas formas sincrónicas. Ello incorpora formas de gestión más complejas, con ambientes tanto sincrónicos, asincrónicos, automatizados y presenciales, y por ende más flexible por el uso de diversidad de ambientes de aprendizaje, permitiendo una amplia libertad de las personas y de las instituciones para organizar los recorridos educativos. Lo digital aumenta la flexibilidad y por ende la libertad de elección educativa.

Esta articulación de diferentes modalidades virtuales y presenciales, impone cambios en las formas del trabajo docente, así como en las escalas de los grupos, con una posible mayor internacionalización (clases espejo, por ejemplo) y una mayor flexibilización de la enseñanza. La programación educativa con la existencia de diversidad ambientes y recursos de aprendizaje y entornos educativos, se torna más compleja. Ello no anula las actividades presenciales que asumen otro rol, tanto tutorial, de apoyo, de componentes asociados a competen-

cias y prácticas o de impulso a las redes de aprendizaje, y con ello superando el rol más tradicional de eje de la trasmisión de información al incluir más actividades prácticas para propender al aprendizaje. El trabajo docente puede ser una actividad más individualizada y que requiere por ende mucha información de los resultados de los aprendizajes para identificar carencias y actuar en consonancia. Es un nuevo modelo con otra articulación entre el trabajo docente y el trabajo individual estudiantil, en general más centrado en el autoaprendizaje a través de plataformas con tecnologías digitales, recursos de aprendizaje en red, laboratorios y ambientes de acción, y con seguimiento y evaluación más individual y también más automatizada. Este enfoque educativo está más centrado en los estudiantes y en el aprendizaje, y requiere una mayor flexibilidad de las estructuras de gestión para funcionar, superando con ello el currículo rígido y apostando a diversidad de pedagogías.

Para impulsar este nuevo modelo, los avances técnicos y la pandemia han sido determinantes, pero se requieren políticas más consistentes, mayores competencias de los docentes y estudiantes, así como marcos curriculares más flexibles y pedagogías acordes a esta dinámica híbrida, y sin duda superar las limitaciones de conectividad y equipamiento. También se requieren marcos legales más flexibles reconociendo a la diversidad como centro del aprendizaje, para permitir el acceso a todos y superar las desigualdades actuales de cobertura.

## **La virtualización de todas las tareas universitarias**

La irrupción de una educación híbrida con una combinatoria articulada de diversidad de actividades presenciales y virtuales, se conforma como la nueva dinámica que impacta en todas las funciones educativas y especialmente las universitarias, impactando en la docencia, la investigación, la extensión, así como en la gestión, la estructura curricular y la internacionalización, que caracteriza a la nueva fase de la Universidad 4.0. Históricamente la educación superior ha estado marcada por diversas fases en su desarrollo: una primera fase como

Universidad 1.0 apoyada en una enseñanza presencial y basada exclusivamente en la relación docente –aprendiz; una segunda como Universidad 2.0, con una enseñanza presencial apoyada en el libro y otros objetos analógicos didácticos como mapas, planos, carteles, gráficos, etc., y una posterior Universidad 3.0, en el cual una gestión taylorista y la electricidad permitieron escalas de masas, el uso intenso del libro en el aprendizaje e inclusive el apoyo de la radio, la televisión y los videos. Fue una fase también de diferenciación institucional con la creación de la educación a distancia. Y finalmente la actual fase como Universidad 4.0, articulada a la digitalización a través de redes digitales con múltiples modalidades educativas virtuales y una dinámica híbrida.

Aunque en los inicios de la enseñanza hubo un modelo único presencial de tipo catedrática, o práctica, que se ha constituido como paradigma dominante, la realidad es que rápidamente con la creación del libro y las bibliotecas, la educación se conformó bajo un formato 2.0 y un modelo híbrido, con el uso integrado del aula y el libro. La búsqueda de mejores aprendizajes articuló diversos ambientes y metodologías de aprendizaje, no sólo entre el libro y el trabajo docente directo, sino también entre la práctica y la teoría, entre el aula y ambientes externos de práctica y aprendizaje, entre el aula y el laboratorio, aulas y bibliotecas o entre recursos de aprendizaje y tutorías o clases con la educación a distancia. Lo híbrido se conformó como modalidad tanto dentro como fuera del aula.

La evolución de la educación derivó en la conformación de multi modalidades asociadas a las innovaciones en las tecnologías de comunicación e información. Estas contribuyeron a superar la educación presencial como única forma de envasar contenidos y comunicar a través de las personas, gracias a la creación de la imprenta de Gutenberg, las bibliotecas, la radio o la televisión. También teoría y práctica, así como lectura y oralidad, fueron las bases de la enseñanza híbrida y más diferenciada. En las últimas décadas con la irrupción digital, irrumpió una nueva dinámica híbrida digital que ha cambiado nue-

vamente los procesos educativos. En el inicio, lo digital impulsó una enseñanza asincrónica apoyada en plataformas (LMS y MOOCs) y posteriormente con la tecnología del streaming, (ejemplo Zoom) aumentó la diferenciación de la educación a distancia, y conformó una nueva educación virtual como integración de diversidad de componentes virtuales, tanto sincrónicos como asincrónicos, más allá que ambos puedan ser apoyados por dinámicas presenciales.

Es una radical transformación educativa hacia lógicas digitales que impacta en todas las actividades. Con ella hemos pasado desde pizarrones de tiza, aulas frontales, clases presenciales dictadas y docencia catedrática con grupos estudiantiles homogéneos, a una nueva realidad de clases sincrónicas digitales con soporte en plataformas digitales asincrónicas LMS (tipo Moodle), evaluaciones estandarizadas, interacciones virtuales y diversidad de recursos de aprendizaje multimedia. Zoom, Moodle, YouTube, Internet, y múltiples softwares son el nuevo entorno de profesores, estudiantes e instituciones. De profesores de aula a tutores en red con actividades docentes virtuales sincrónicas y asincrónicas, expresan la nueva educación apoyada en plataformas digitales, recursos de aprendizaje digitales y tutorías virtuales. Los MOOCs como educación empaquetada y el Zoom como interacción educativa en tiempo real o diferida, son apenas algunos de los componentes de esta educación digital que impone un currículo híbrido donde cada mediación tecnológica se articula a cada objetivo de aprendizaje con roles y funciones diferenciados, y la gestión, la evaluación o la investigación también se virtualizan. También la digitalización plantea nuevas formas de evaluación, otras nuevas posibilidades de internacionalización docente e impone mayores y más complejas competencias docentes y formas de la gestión académica.

Es una transformación amplia que facilita la flexibilidad curricular y la individualización de la enseñanza, obligando a definir las pedagogías óptimas para los diversos contenidos y modalidades (Henriquez, 2018). Con ello irrumpe un nuevo diseño curricular caracterizado por actividades presenciales, sincrónicas y asincrónicas para alcanzar

los objetivos de enseñanza facilitando pedagogías activas y el aula invertida, y por ende nuevas formas de gestión y enseñanza. El enfoque por competencias promueve diversidad de pedagogías e instrumentos digitales para permitir crear esas capacidades, impulsando la educación híbrida que combina y diferencia formas sincrónicas y asincrónicas de aprendizaje, e incluso presenciales, según los objetivos de aprendizaje y los estudiantes. Es una educación híbrida que impone a su vez formas de gestión diferenciadas, menos jerárquicas y horizontales, en base a gestionar diversidad de ambientes y por ende alta flexibilidad educativa. Esta dinámica no anula actividades presenciales complementarias en tanto existen limitaciones de la educación virtual como paradigmas educativos homogéneos, ausencia de un enfoque centrado en los estudiantes, inflexibilidad de las estructuras de gestión para funcionar bajo multimodalidades o estructuras rígidas del currículo y de los procesos de enseñanza, entre otros. Ello, más allá de las carencias de competencias de docentes y estudiantes, las limitaciones de conectividad y equipamiento de las instituciones, países, docentes o estudiantes o de los marcos legales que crean dificultades de corrimiento de ofertas y demandas entre las modalidades. En este sentido, múltiples situaciones recomiendan el uso de componentes presenciales en la enseñanza, tales como las limitaciones de conectividad, demandas estudiantiles de interacción social, marcos normativos, control de las evaluaciones, realización de actividades prácticas o requisitos de trabajo colaborativo. Pero hay una gran diferencia que aporta la educación 4.0. Lo digital comienza a ser dominante, y las actividades presenciales son crecientemente de apoyo, coach, tutoría o mentoría para facilitar y permitir mejores aprendizajes. Ese es el eje de la nueva dinámica en construcción, ya no basada en grandes las “fábricas” educativas de antaño, sino en estructuras descentralizadas, redes y dinámicas digitales, con diversidad de bibliotecas digitales, tipos de docentes y centros de experimentación y práctica.

## **El modelo “flex-híbrido” educativo y la convergencia de presencial-virtual**

En este contexto de cambios, ha irrumpido un nuevo modelo educativo. Ello fue acelerado por la pandemia que eclosionó muchas transformaciones estructurales en el mundo educativo, en una dinámica de muy rápida evolución que torna obsoletas muchas de las normativas y criterios de regulación en la materia y muestran nuevos escenarios de las ofertas y las demandas en la materia. En un primer momento irrumpió una educación sincrónica tipo Zoom expandida por el uso intenso de la transmisión de imagen y sonido por red que permitió mantener la dinámica educativa ante el cierre abrupto de las actividades presenciales. Esta nueva modalidad virtual de educación sincrónica digital se asoció a un ancho de banda elevado, costos bajos de contratación por el uso, facilidad de uso, mayor comprensión digital y generalización de los equipamientos informáticos en los hogares y las instituciones. Ella además posteriormente articuló esa educación virtual sincrónica junto a las modalidades de educación virtual ya existentes, tales como la enseñanza virtual apoyada en plataformas tipo Moodle con interacción asincrónica de tutores y la educación virtual empaquetada estructurada en MOOCs (Masive open on line courses) sin tutores y con evaluaciones incluidas desde plataformas globales. Esa articulación virtual de tres modalidades conformó una educación híbrida digital que se constituye en un paradigma de la educación virtual.

Pero el fin de la pandemia y el posible regreso a las aulas físicas, no está implicando, sin embargo, el regreso mecánico a una enseñanza presencial, sino que el avance tecnológico, la experiencia de los diversos actores educativos, los equipamientos adquiridos y los nuevos hábitos y demandas, alteraron definitivamente la dinámica educativa futura hacia modelos más flexibles y articulado de multimodalidades. En este contexto nuevo de la postpandemia se está impulsando un



nuevo escenario caracterizado por una enseñanza híbrida que se expresa en dos formas.

1. Formato híbrido tradicional -semipresencial- como combinación entre actividades virtuales, fundamentalmente de contenidos teóricos y actividades presenciales, principalmente prácticas, trabajo colaborativo o evaluaciones. Es un modelo educativo que se fragmenta y separa lo virtual y lo presencial en tiempos y lugares distintos, con trabajos distintos del docente.
2. Formato híbrido llamado *hyflex* de enseñanza híbrida-flexible o flex-híbrido como preferimos llamarlo y que se caracteriza por brindar una enseñanza a la vez, virtual y presencial para todos los contenidos educativos. Deriva de nuevas demandas de acceso buscando más libertad junto al avance de los componentes tecnológicos y no tiene fragmentación pedagógica o de modalidad, sino articulación y unidad en tanto el formato educativo es presencial, pero se graba y se transmite en tiempo real o diferido y los estudiantes pueden movilizarse de uno a otro y elegir el acceso.

Este modelo flex-híbrido había sido visto con enorme potencialidad educativa en el Informe de tendencias tecnológicas de “Horizon Report” del 2014, por su alta flexibilidad y estar centrado totalmente en el estudiante, en tanto es quien tiene la libertad de decidir la modalidad de acceso que se presenta mejor para sus demandas y necesidades. Se caracteriza por la realización de clases presenciales que se graban con alta calidad y fidelidad, pudiendo asistir y participar los estudiantes en forma presencial o a distancia. Incluso las grabaciones se preservan como recursos de aprendizaje para aprendizajes asincrónicos posteriores de los participantes. Es una enseñanza en el mismo tiempo y distinto lugar, pero que, al ser grabadas las aulas, el estudiante está en libertad de selección que el aprendizaje ocurra en un tiempo o lugar distinto, pudiendo participar e intervenir en la clase en ambos formatos, presencial o a distancia. La libertad de escogencia es el eje la flexibilidad del modelo educativo y que permite seguir las

clases incluso en forma móvil, en tanto, los accesos digitales pueden ser a equipamientos digitales fijos o a celulares o tabletas móviles. Es por ende también una enseñanza no ubicua. Los cuatro ejes de este modelo son:

- a. **La libertad de elección del estudiante de cómo participa en su aprendizaje, o sea presencial o virtual, sincrónico o diferida, ubicua o fija.** La libertad de elección es la base de la flexibilidad de un modelo multimodal a la vez.
- b. **Equivalencia pedagógica y didáctica de las distintas modalidades y continuidad de los procesos de enseñanza más allá de las modalidades de acceso.** Los recursos de aprendizaje, el acceso a las explicaciones en las pizarras, las intervenciones y participaciones, deben poder ser de igual significación para todos los participantes no variando según su forma de acceso, y, por ende, permitiendo una movilidad de los estudiantes entre lo presencial y lo virtual en función de sus conveniencias personales y no por la calidad o fidelidad de los procesos de aprendizaje. No deben existir diferencias en los accesos de los diversos participantes. Si bien, indudablemente, las vivencias son diferenciadas, el modelo propende a un ambiente de aprendizaje copia del real en forma no diferenciado. Incluso, esta dinámica recomienda la existencia de plataformas de campus virtuales tipo LMS que apoyen la enseñanza en lo referido a recursos de aprendizaje, repositorios de evaluaciones, el acceso a las propias grabaciones de las clases o de seguimientos individualizados.
- c. **Alta accesibilidad digital.** Aunque el acceso presencial tiene limitaciones asociadas a costos y tiempos de los traslados, que se constituyen en los costos para alcanzar mayores niveles de vivencia personales, de dinámicas colaborativas interpersonales o de los aprendizajes en el entorno del aula, los niveles de accesibilidad y reproducción técnica deben compensar las otras desigualdades. Se requiere un nivel elevado de acceso, calidad de filmaciones, fidelidad de los sonidos de todos participantes, con miras a re-

ducir asimetrías, equiparar los aprendizajes y permitir la libertad de elección en base a condiciones de igualdad. Los equipamientos y la conectividad son componentes claves para contribuir a minimizar las diferencias y propender a igualar los ambientes de aprendizaje, que facilite la fluida movilidad entre las modalidades por los estudiantes, no por niveles de aprendizaje, sino por las propias conveniencias personales de los estudiantes.

- d. Sólida planificación de las clases y de los procesos de enseñanza.** Establecimiento de tiempos y ritmos claros de las diversas actividades de enseñanza, interacción y trabajo individual, de tal forma que permite mejores niveles de interacción y de autoaprendizaje en ambos ambientes de aprendizaje, el presencial y el virtual. El eje es que el aula no debe estar fragmentada en lo pedagógico sino articulada entre las modalidades, permitiendo una libertad de elección en igualdad de condiciones de aprendizaje y de trabajo colaborativo

Este modelo hyflex está avanzando a escala global. Tiene una ecuación de costos superiores por las inversiones, pero permitirá aumentar escalas y accesos desde el interior del país, zonas periféricas urbanas e internacionales. Sin duda, estará en competencia con los otros modelos tanto híbridos como no híbridos. Se basa finalmente en la diversidad de intereses de los estudiantes y de los niveles de flexibilidad que permiten hoy las tecnologías, requieren los estudiantes y recomiendan los estudios de cara a los aprendizajes. Pero los problemas no son sólo de paradigmas intelectuales, niveles de inversión o competencias docentes, sino también de las normativas que han quedado atrás y que requieren nuevas conceptualizaciones. De hecho, se constituye como un formato de aula ampliada que aumenta el tamaño del aula y dota de flexibilidad superior permitiendo mayores escalas sin fragmentar las aulas y creando por ende superiores accesos. Son parte de tsunami educativo de la libertad y la flexibilidad que brindan las tecnologías digitales.

## **La nueva evaluación virtual de los aprendizajes**

La nueva dinámica educativa, especialmente universitaria, con el avance hacia formatos híbridos con crecientes componentes digitales en la estructura curricular y en las prácticas pedagógicas, implica nuevos criterios de evaluación de los aprendizajes, así como de los sistemas de aseguramiento de la calidad, no se expresan en herramientas y sistemas informáticos. A medida que se avanza hacia una educación virtual e híbrida, todos los sistemas de evaluación, tanto de los aprendizajes en relación a los estudiantes, la evaluación de los procesos de enseñanza, como de los procesos de licenciamiento y acreditación de los programas o de las instituciones, pasan desde los viejos formatos presenciales y documentales a nuevos formatos de evaluación virtuales o híbridos. Es una radical transformación de un componente fundamental de la educación como es la evaluación en su mayor alcance como aseguramiento de la calidad y verificación de los aprendizajes. Esta realidad es parte indisoluble de la irrupción de una universidad y educación 4.0, y se produce tanto en los mecanismos e instrumentos informáticos como también en los paradigmas y concepciones evaluativas. Estamos frente en una enorme transición y una modificación de la educación desde procesos presenciales a procesos virtuales o híbridos en todos sus componentes de enseñanza, aprendizaje, gestión y evaluación que han sido acelerados incluso por la pandemia. Con ello asistimos al pasaje desde verificaciones documentales físicas y presenciales de los aprendizajes al uso de sistemas de evaluación digitales incluyendo el uso creciente de algoritmos para verificar los aprendizajes y evaluar y acreditar el cumplimiento de los estándares. La creciente despresencialización de la enseñanza y el incremento del uso de recursos de aprendizaje digitales, es acompañada con nuevas formas y concepciones de evaluaciones informatizadas y en red. La virtualización de la enseñanza, es parte de una transformación para alcanzar mejores aprendizajes a través de formas digitales sincrónicas y asincrónicas de aprendizaje, y así también, la evaluación de los aprendizajes se virtualiza con múltiples sistemas

informáticos. De este modo, los resultados de los aprendizajes se evalúan con complejos software bajo sistemas de “multiple choice” que además tienen bancos con cientos de opciones. Los trabajos estudiantiles se realizan con programas informáticos y se transfieren por la red para ser colocados en plataformas y aulas virtuales para ser evaluados. Allí, se verifica además su originalidad con sistemas antiplagio y de verificación del estudiante, y se acompañan las evaluaciones de los resultados con interacciones digitales tanto sincrónicas como asincrónicas y automatizadas. Se usa Skype, Zoom o Google para realizar presentaciones o defensas de trabajos individuales o colaborativos.

El pasaje a una educación digital 4.0 aumenta la importancia de las plataformas digitales, la gestión y el aprendizaje en red, que van transformando los antiguos procesos académicos y administrativos en procesos digitales en red. Las fechas de presentación de los trabajos se fijan en las plataformas y desaparecen las confusiones. Muchos recursos de aprendizajes están en YouTube de acceso abierto y se usan los MOOCs que además facilitan la tercerización de las evaluaciones y permiten la obtención de micro credenciales que valen como créditos. Es una transformación que facilita las evaluaciones continuas y sumativas y donde el mayor trabajo docente es la preparación de las evaluaciones y no la corrección que hacen ahora los algoritmos informáticos. Las defensas de tesis incluso se hacen por Zoom. También toda la gestión académica se hace en base a indicadores informáticos. Pero más importante que las técnicas, cambian las concepciones y funciones de la evaluación sobre los aprendizajes y sobre las instituciones. La evaluación se torna más aún una labor profesional y compleja, y cuyos procesos recaen en actores externos a la enseñanza directa. Las evaluaciones de ingreso a las instituciones están a cargo de los algoritmos de las pruebas del *College Board* o de TOEFL para el inglés. Incluso irrumpe un nuevo paradigma de la división del trabajo y del proceso de enseñanza-aprendizaje, que plantea que el docente no debe ser el mismo que evalúa los resultados de su trabajo de enseñanza, sino que debe ser un actor externo que verifica el alcance a determinados estándares de la enseñanza.

En esta transición a la educación digital, las resistencias que en su inicio se focalizaron en la propia enseñanza virtual, se transfieren también a la evaluación virtual, proclamando que sólo la evaluación presencial garantiza la calidad. El refugio de la ideología “presencial” es que las evaluaciones deben ser obligatorias presenciales.

Sin duda, más allá de las competencias docentes evaluativas que son escasas en general, la evaluación de la educación virtual tiene aún limitaciones que facilitan los formatos híbridos, tales como las limitaciones de conectividad, demandas estudiantiles de interacción social, marcos normativos, realización de actividades prácticas e incluso los propios sistemas informáticos. Pero la evaluación digital o virtual en sus diversas vertientes aporta mayor precisión de diagnóstico que las evaluaciones tradicionales. Es más completa y precisa, puede abarcar más áreas y es más profunda en la capacidad de medir lo nuevo y no saberes anteriores o generales. Además existe una diferenciación de los mecanismos de evaluación vinculados a la diversidad de instrumentos sincrónicos y asincrónicos, y con ello se hace más detallada, compleja y rigurosa: como evaluación de evidencias, de trabajos en aplicaciones informáticas, continua o final con sistemas informáticos con o sin banco de evaluaciones, o incluso en la evaluación de las competencias en forma presencial, los sistemas informáticos permiten medir con mayor precisión y comparar más eficientemente. Es una dinámica donde los diagnósticos y las evaluaciones en todas las áreas de la sociedad se apoyan crecientemente en sistemas informáticos. En la educación, ello facilita la flexibilidad curricular y la individualización de los aprendizajes.

## **Bibliografía**

- Henriquez Guajardo (2018). El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (IESALC- Universidad Nacional de Córdoba).
- Rama, Claudio (2020). La nueva educación híbrida, UDUAL, México.
- Rangel, Rafael (2014). Universidad 2.0. Taurus. México.

# LA PANDEMIA Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

---

*Dante J. Salto*

## **Introducción**

Las instituciones de educación superior que dependen del cobro de aranceles han sido proporcionalmente más afectadas por la pandemia que aquellas instituciones que son sostenidas con financiamiento estatal. Salvo excepciones, las instituciones de educación superior privada en América Latina no reciben subsidios directos del Estado. Este capítulo se centra en un análisis de la situación en América Latina en base a publicaciones relevantes. Mediante el análisis de publicaciones sobre la región y un foco especial en Argentina, este capítulo muestra indicios acerca de cómo las políticas públicas y los efectos de la pandemia sobre las instituciones universitarias se diferenciaron entre el sector público y privado. Asimismo, dentro del sector privado, las universidades de élite se han diferenciado de sus pares que no lo son. Esta observación permite complejizar el análisis de un sistema de educación superior que lejos de ser monolítico, presenta no sólo diferencias significativas entre sectores público y privado sino también al interior de los privados.

---

<sup>1</sup> Este capítulo retoma planteos realizados en Salto (2021).

La pandemia originada por el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del coronavirus de 2019 (COVID-19) generó diferentes reacciones gubernamentales e institucionales que en la mayoría de los casos derivó en el cierre de las puertas de las instituciones de educación en todos los niveles de los sistemas educativos. Se calcula que para julio de 2020 alrededor de 110 países habían cerrado las puertas de las escuelas afectando a más de mil millones de estudiantes a nivel mundial (UNESCO, 2020).

El cierre físico de las instituciones educativas, incluyendo la educación superior, ha llevado a la adopción de modelos de educación remota de emergencia (ERE). Especialmente en educación superior, muchas instituciones contaban con diferentes herramientas virtuales que ayudaron a una mejor transición que en el resto de los niveles de los sistemas educativos.

Todas las instituciones de educación superior, sus docentes, estudiantes y personal han sido impactados por esta pandemia (Sánchez Martínez, 2021). Sin embargo, las instituciones, tanto privadas como públicas que dependen del cobro de aranceles, han sido proporcionalmente más afectadas que aquellas instituciones que son sostenidas con financiamiento estatal.

Este artículo centra el análisis en los estudios que se han realizado en relación al impacto de la pandemia en la educación superior en América Latina, con un foco especial en la educación superior privada, ya que en gran medida su financiamiento depende de aranceles pagados por sus alumnos y las familias. Luego, el capítulo provee un ejemplo de las posibles consecuencias de la pandemia en la educación superior universitaria argentina. Lejos de una realidad homogénea, este artículo muestra que diferentes tipos de instituciones universitarias privadas enfrentan la situación en base a sus características y a las características de su alumnado. Para ello se utilizan herramientas conceptuales provenientes de los estudios sobre educación superior privada, particularmente los desarrollados por Levy (1986, 2011) para la comparación entre el sector privado y el público y, principalmente,



mediante el uso de clasificaciones que diferencian instituciones dentro del sector privado.

Respecto a las comparaciones entre los dos sectores (privado y público), un análisis del sector privado no puede prescindir de su contraparte pública. Las referencias a las instituciones privadas se contextualizan en su comparación con sus pares públicas ya que forman parte de un mismo sistema de educación superior. En Argentina, además, estas comparaciones son esenciales por la relevancia de las instituciones universitarias públicas tanto en términos de su magnitud (inscriben a la amplia mayoría de los estudiantes) como de su prestigio (las instituciones universitarias públicas, principalmente las más tradicionales tienden a gozar de mayor estatus que sus pares privadas).

Cabe aclarar que la situación de emergencia sanitaria continúa evolucionando a nivel mundial, por lo cual este análisis utiliza información y datos relevados hasta finales de 2022. Algunos puntos, como el impacto que puede llegar a tener la pandemia en la matrícula de las instituciones, se plantean a modo hipotético ya que todavía no se cuentan con datos oficiales al respecto. Este artículo retoma algunos preceptos desarrollados en mayor detalle en el primer *working paper* sobre COVID-19 y educación superior privada publicado por el Programa de Investigación sobre Educación Superior Privada (PROPHE por sus siglas en inglés). En ese trabajo (Levy et al., 2020), investigadores de catorce países de todos los continentes analizan en forma preliminar los principales efectos de la pandemia en la educación superior privada de sus países durante el primer semestre de 2020.

La primera sección de este artículo aborda la problemática por medio de una contextualización de la situación en ALC, una región marcada por profundas desigualdades que dificultan aún más la transición a la modalidad virtual. En un segundo momento, el manuscrito realiza una caracterización de la educación superior en ALC, con especial énfasis en el sector privado, y una breve referencia a las características de la educación universitaria privada en Argentina. Una

tercera sección centra el análisis en las respuestas gubernamentales -en términos de políticas públicas- y a las respuestas institucionales haciendo hincapié en la interacción con instituciones universitarias privadas. La última sección plantea algunos escenarios en el futuro pospandemia o de nueva normalidad.

## **Una nueva realidad en una región con altos niveles de desigualdad<sup>2</sup>**

Una nueva realidad impactó fuertemente en todo el mundo, y especialmente en ALC, una región con grandes disparidades en la mayoría de los indicadores socioeconómicos. Producto de esa nueva realidad las instituciones universitarias de la región realizaron una adaptación forzada a la modalidad virtual de enseñanza. Algunas asociaciones referentes en educación superior de ALC (AUGM, 2020; IESALC-UNESCO, 2020; UDUAL, 2020) llamaron a adoptar la modalidad virtual para afrontar la situación más inmediata y considerar modelos híbridos de educación para una realidad posterior al COVID-19. Esas declaraciones resaltan la importancia de desarrollar políticas públicas y soluciones para atenuar la desigualdad existente en los países de la región.

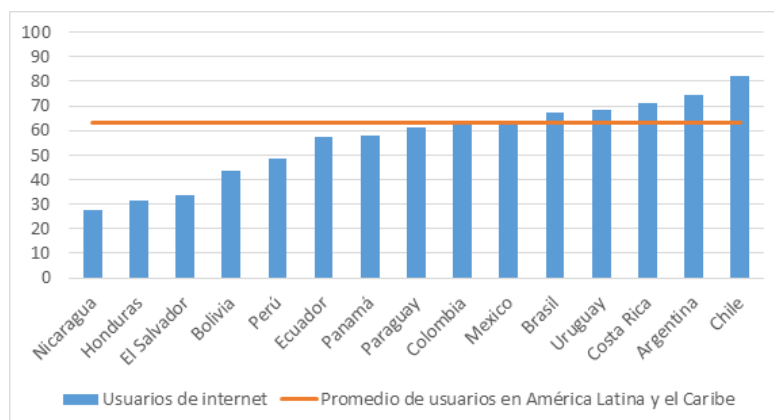
Así como las instituciones de educación superior en ALC se volcaron rápidamente a la enseñanza virtual, se enfrentaron al menos a dos desafíos: 1) las desventajas generadas por el desigual acceso a la tecnología e internet y 2) la limitada capacidad institucional para responder en tan poco tiempo. A pesar de los significativos avances realizados en ALC para reducir la brecha digital mediante la expansión de internet, solo el 63% de la población en la región accedía a internet en sus hogares en el año 2017 (Unión de Telecomunicación Internacional, 2017). Ese promedio regional oculta enormes diferencias entre países de la región. Lamentablemente y sin mayores sorpresas para aquellos que conocen la región, la brecha de personas que pueden acceder a inter-

---

<sup>2</sup> Esta sección retoma planteos realizados en Salto (2020).

net cuando se comparan países como Nicaragua y Chile es alarmante. El Gráfico 1 muestra que, en América Central, por ejemplo, menos de 3 de cada 10 personas son usuarios activos de internet mientras que en Argentina y Chile, por ejemplo, esa cifra supera el 70% de la población. Al interior de cada país también existen grandes brechas en base a ubicación (urbano versus rural) y brechas socioeconómicas. Como si fuera poco, no solo el acceso a internet es una problemática central, sino en muchos casos donde se accede a internet, la calidad del servicio es mediocre.

**Gráfico 1. Usuarios de internet como porcentaje de la población en países de ALC seleccionados, 2017.**



*Fuente: Elaboración del autor en base a datos de la Unión de Telecomunicación Internacional compilados por el Banco Mundial.*

Más allá del acceso desigual a internet, las instituciones de educación superior de la región tuvieron que hacer una transición abrupta hacia una enseñanza remota de emergencia sin capacidad o experiencia para hacerlo. Solo una minoría de las instituciones de educación superior en ALC ofrece gran parte de sus carreras a distancia, en muchos casos esas instituciones pertenecen al sector privado. Por ejemplo, en Argentina, la oferta y matrícula en carreras ofrecidas a distan-

cia tuvo un salto significativo en algunas instituciones universitarias del sector privado. A modo de ejemplo, mientras las universidades privadas sólo matriculan a un 18% de la población estudiantil universitaria, el 66% de los estudiantes inscritos en carreras a distancia lo hacen en dichas universidades (SPU, 2018). En parte, y como se explora en mayor detalle en las próximas secciones, estas diferencias entre el sector público y el privado pueden explicarse por una necesidad de algunas instituciones privadas de captar una demanda latente, de procesos crecientes de mercantilización educativa, y también de prejuicios arraigados sobre la educación a distancia en amplios sectores educativos.

## **El contexto de la educación superior privada en América Latina y el Caribe**

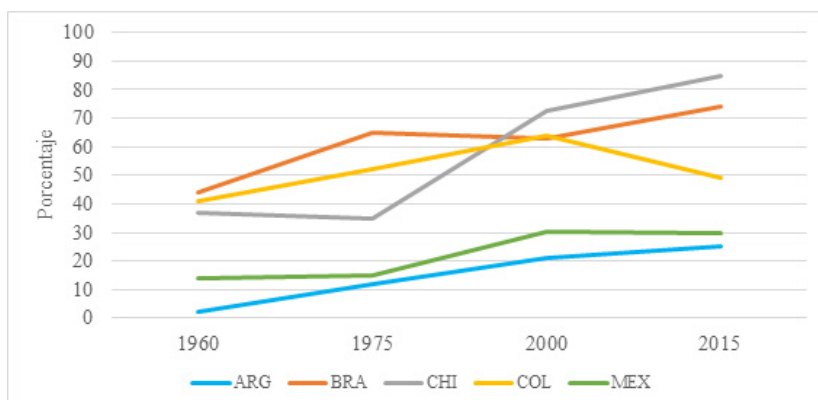
El sistema privado de educación superior en la región incorpora a casi la mitad de los estudiantes (Levy, 2018). Si bien existen diferencias significativas en el tamaño del sector privado en cada país, su magnitud a nivel regional contrasta con un papel mucho más limitado sólo hace más de un siglo. Estos procesos de privatización de la educación han sido acompañados también por incrementos significativos en la matrícula del sector público, aunque no tan grandes en volumen como en el sector privado. Por ello, cualquier análisis sobre la educación superior en ALC no puede obviar el papel del sector privado en relación con el sector público y a las políticas públicas que se han desarrollado en diferentes países.

La diferenciación horizontal (Clark, 1983) de los sistemas de educación superior que incluye la expansión de subsistemas como el público y el privado, se enmarca en un sistema público que suele contar con más instituciones de prestigio que sus pares privados. Existen excepciones a esta regla, principalmente de universidades de “élite” privadas que desarrollan investigación, en muchos casos religiosas -por ejemplo, las universidades católicas- y también algunas laicas -por ejemplo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monte-

rrey en México-. Más allá de este aspecto en común a lo largo de ALC, en cada país las dinámicas público-privadas están supeditadas a construcciones históricas, sociales, políticas y económicas que diferencian su papel y tamaño.

Esas diferencias quedan en evidencia cuando se compara la magnitud de los sectores a nivel nacional. Tal como muestra el Gráfico 2, países como Argentina y México han universalizado y masificado, respectivamente, sus sistemas de educación superior por medio del sector público. En estos países el sector privado representa menos de un cuarto del total de la matrícula. En cambio, en países como Brasil y Chile, el sector público ha permanecido relativamente selectivo y limitado, canalizando en gran medida la demanda hacia un sector privado que matricula a más del 70% de los estudiantes. En otros países como Colombia, la matrícula privada ha fluctuado pero los estudiantes se dividen en forma balanceada, con una mitad de los estudiantes en el sector público.

**Gráfico 2. Porcentaje de estudiantes matriculados en el sector privado de la educación superior, años y países seleccionados.**



*Fuente: Levy (1986), PROPHE, UIS.*

Estas tendencias en matrícula por sector no dan cuenta de la complejidad de los sistemas de educación superior y el papel que cumplen cada uno de los sectores. En parte, esos papeles diferenciados pueden comprenderse a partir de las políticas públicas hacia el sector privado. En Argentina y México, el sector privado accede en forma limitada al financiamiento del Estado. La gran mayoría de los recursos son destinados al sector público para atender una demanda creciente. En Argentina, por ejemplo, el sector privado no recibe financiamiento estatal directo. La única excepción a esta regla se vincula al financiamiento de la investigación. Investigadores del sector privado pueden postular a subsidios competitivos para la investigación e investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) pueden radicarse en instituciones privadas, cuyos sueldos son cubiertos por el Estado nacional. Cabe aclarar que este financiamiento estatal de la investigación tiende a ser una excepción en el sector privado, ya que la mayoría de las instituciones de dicho sector no desarrollan investigación (García de Fanelli, 2016).

En cambio, tanto en Brasil como en Chile, las instituciones de educación superior privadas acceden al financiamiento del Estado. En el caso de Chile, debido a una reciente reforma de la educación superior durante el gobierno de Bachelet, tanto el sector público como el privado -anteriormente arancelados- pasaron a ser completamente financiados por el Estado cubriendo los aranceles de los estudiantes provenientes de los seis deciles de ingresos más bajos (Bernasconi, 2019). En Brasil, una serie de políticas públicas han incentivado el acceso de más estudiantes a la educación superior a través del sector privado mediante el incremento de préstamos para financiar la educación y de incentivos fiscales a las instituciones privadas que ofrecen becas a sus estudiantes (Salto, 2018, 2019).

Más allá del financiamiento, las regulaciones hacia el sector privado en cada país difieren en forma drástica también. Por ejemplo, Brasil permite que las instituciones de educación superior privadas se constituyan legalmente con fines de lucro. Más allá de las controver-

sias que generan, este tipo de instituciones han sido las encargadas de atender una demanda latente. En el caso de Chile, luego de demandas de movimientos estudiantiles y durante la última gestión de Bachelet, cambió sus políticas hacia la educación superior. Las instituciones de educación superior no universitarias no pueden participar del programa de gratuidad, lo cual las pone en desventaja con sus pares privadas sin fines de lucro. En Argentina, en cambio, las regulaciones no permiten la creación de ese tipo de instituciones. Ello no previene que algunas instituciones privadas sin fines de lucro se involucren en actividades que permiten distribuir las ganancias por fuera de las instituciones como ocurre en todas las latitudes.

La regulación por medio de agencias de evaluación y acreditación también han moldeado el sector privado. Por ejemplo, en Argentina, la creación de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) a mediados de 1990 implicó un control más estricto de los proyectos de nuevas instituciones universitarias privadas (Rabossi, 2011). Este mayor control sobre los privados ha limitado la creación de instituciones universitarias de baja calidad.

Estas diferencias, tanto en tamaño del sector privado como en las políticas públicas, tienen implicancias centrales en cómo dicho sector ha afrontado la pandemia también. La próxima sección analiza el papel de la educación superior privada, centrandose en las instituciones universitarias, en Argentina y algunas respuestas organizacionales a las políticas públicas en contexto de pandemia.

## **¿Qué sabemos sobre la relación entre la pandemia y la educación superior privada en América Latina?**

Debido al carácter reciente de la pandemia de COVID-19, aún son pocas las investigaciones que han explorado esta problemática en forma empírica. En gran medida los estudios sobre el papel de la pandemia y la educación superior han estado centrados en opiniones calificadas y algunos intentos de organismos internacionales y asociaciones de universidades por recolectar información a través de

encuestas sobre los cambios en los procesos de enseñanza (Pedró & Torres, 2022).

A pesar de las grandes diferencias entre el sector público y privado en relación a su capacidad para adaptarse a los cambios y los posibles impactos de la pandemia, las investigaciones hasta el momento no han explorado comparativamente estos sectores. En principio, un estudio en base a encuestas enviadas a universidades privadas y públicas de América Latina, solo compara la respuesta de los sectores sobre la disponibilidad de plataformas para la enseñanza virtual antes de la pandemia (Pedró & Torres, 2022). La mayoría de las universidades privadas ya contaban con estas plataformas mientras que tres cuartos de las universidades públicas lo hacían. Pareciera que el uso de dichas plataformas era limitado, en gran medida confirmando que las instituciones de educación superior utilizaban estas plataformas principalmente como repositorios virtuales de bibliografía.

El análisis al inicio de la pandemia confirma que las instituciones de educación superior privadas tuvieron una respuesta más rápida en su adaptación a la modalidad virtual. Este ha sido el caso de Perú, donde además la mayoría de las universidades privadas diseñaron medidas de apoyo para sus estudiantes, incluyendo la provisión de laptops, internet, eliminación de intereses por mora en los plazos de pago y modificaciones en los planes de pago (Figallo et al., 2020). Como se plantea en la siguiente sección, las respuestas organizacionales a la pandemia también se diferencian de acuerdo al tipo de institución de educación superior privada. En Perú, por ejemplo, las universidades con autorización para su funcionamiento rápidamente cambiaron la modalidad de enseñanza hacia la educación virtual. Sin embargo, las universidades con autorización denegada, usualmente las denominadas de absorción de la demanda, tardaron más en adoptar dicha modalidad (Figallo et al., 2020). En gran medida, la respuesta más rápida de las universidades privadas a adaptar su modalidad de enseñanza pudo deberse a la dependencia del cobro de aranceles a sus estudiantes. Sin esos ingresos, las universidades



privadas cuentan con limitadas chances de sobrevivir. Este también fue el caso de Argentina, México y Panamá, donde las universidades privadas tuvieron que rápidamente continuar enseñando en modalidad virtual, ya que los padres y estudiantes no estaban dispuestos a pagar por una educación que no estaban recibiendo (Archer Svenson & De Gracia, 2020; García de Fanelli et al., 2020; Malo Álvarez et al., 2020; Salto, 2020).

En relación a políticas públicas de asistencia financiera a instituciones de educación superior, sólo dos países de la región (Chile y República Dominicana) diseñaron programas de apoyo directo a las instituciones de educación superior privada (Arias Ortiz et al., 2021). En algunos países como en Argentina, algunas universidades privadas accedieron a esquemas de asistencia financiera que fueron diseñados en general para el sector privado, pero no para la educación superior específicamente (Salto, 2021). Esta falta de apoyo directo al sector privado se vincula a las históricas formas de financiar la educación superior en América Latina, pero en el marco de una pandemia, pone en riesgo un sector que matricula a la mitad de la población en educación superior (Levy, 2018). Así como en Chile, los límites entre lo público y lo privado son casi inexistentes, por lo cual la ayuda financiera a las instituciones no distingue entre sectores. En otros países como México el sector privado ha tenido que desarrollar estrategias para sobrevivir en este contexto (Levy et al., 2020). Queda claro que en la mayoría de los países de América Latina y del resto del mundo, la experiencia del sector privado se asemeja más al caso mexicano que al chileno (Levy et al., 2020).

## **Proposiciones comparativas y realidades de las políticas públicas y efectos institucionales de la pandemia en Argentina<sup>3</sup>**

En base a los resultados de investigaciones sobre educación superior privada y a catorce casos nacionales que incluyen países de todos los continentes, el artículo de Levy et al. (2020) presenta dieciocho (18) proposiciones que intentan brindar herramientas para comprender los efectos de la pandemia en el sector privado y cómo se comparan con el sector público. A continuación, se presenta una síntesis de algunos de esos principios que permitirán guiar el análisis posterior del caso argentino y su relación con otros casos latinoamericanos.<sup>4</sup>

- Las diferencias entre las respuestas del sector público y privado varían acorde a las características de dichos sectores y a los hallazgos de investigaciones previas que abordan comparaciones público-privadas.
- El mismo principio anterior puede aplicarse al sector privado en sí mismo comparando instituciones de élite y de no-élite.
- Un aspecto central de la variabilidad del sector público que suele influenciar el grado y forma de las diferencias privado-públicas refiere a los grados de privatización del sector público (por ejemplo, aranceles elevados, autonomía del Estado, participación de empresas).
- Los efectos económicos de la pandemia en familias y empresas impactan en forma más directa y significativa en la educación superior privada que en la pública. Por ejemplo, las instituciones privadas tendrán que sobrevivir un impacto fuerte debido a su dependencia en aranceles. Este efecto es especialmente un de-

---

3 Este capítulo no pretende realizar una historización del sistema universitario privado. Para ello leer Barsky & Corengia (2017) y Del Bello et al. (2007).

4 Véase Levy et al. (2020) para identificar todas las proposiciones junto con los análisis de catorce casos nacionales.

safío para instituciones privadas que no son de élite debido a su más bajo prestigio y legitimidad que sus pares públicos.

- Por otra parte, las universidades privadas de élite pueden verse más afectadas por una baja en la cantidad de estudiantes internacionales.
- El limitado apoyo financiero de los Estados al sector privado en tiempos “normales” persisten en tiempos de pandemia.
- Es poco probable que la asistencia estatal de emergencia dirigida al sector privado en educación superior sea similar a la que recibe el sector público, y cuando exista, tiende a ser breve.
- El sector privado cuenta con más flexibilidad que el sector público para adaptar sus presupuestos a situaciones de crisis, principalmente porque cuentan con una planta de personal y de infraestructura mucho menos costosa.
- El efecto de COVID en los presupuestos públicos impacta en mayor medida al sector público que al privado.

Estas proposiciones permiten comprender que, más allá de las diferencias significativas entre sistemas de educación superior a nivel mundial, es posible encontrar ciertos puntos en común respecto al posible efecto de la pandemia en la educación superior y el sector privado. Más allá de algunos puntos en común que pueden utilizarse a modo de hipótesis los contextos nacionales complejizan cualquier análisis y dichas interpretaciones son esenciales.

En Argentina, la pandemia de COVID-19 y la posterior orden de aislamiento obligatorio en marzo de 2020, impactaron una Argentina que ya se encontraba al borde de una crisis económica. Así, Argentina enfrentó una crisis dual: la crisis sanitaria producto de la circulación de un nuevo virus a nivel mundial que ha afectado social, política y económicamente a todos los países y otra económica que antecede a la pandemia y que se refleja en altos niveles de endeudamiento externo e inflación (Miranda, 2020).

En este contexto de crisis dual, salvo por una excepción al inicio de la pandemia, todas las universidades continuaron con el dictado de sus clases en forma remota. Esta adaptación a la educación remota en forma virtual puede relacionarse con la adopción de modalidades a distancia o híbridas que ya venían desarrollando algunas universidades del sector privado y que habían permitido un incremento considerable de la matrícula desde 2010 a 2015. En ese corto período, las universidades privadas en su conjunto llegaron casi a triplicar el número de estudiantes inscriptos en carreras de grado a distancia, pasando de 31 mil a 86 mil estudiantes mientras que la modalidad presencial se mantuvo en gran medida sin cambios, con solo 4 mil estudiantes más en 2015. Sin embargo, no todas las instituciones universitarias del sector privado contribuyeron de la misma forma. Allí la diferenciación entre universidades de élite y las que no lo son permite un análisis más detallado (Levy, 1986, 2006). Notoriamente, algunas universidades de no-élite absorbieron a una demanda principalmente en carreras de grado que no había sido captada por sus pares del sector privado de élite ni de las universidades públicas en su conjunto, salvo excepciones.<sup>5</sup>

Esta diferencia entre universidades de élite y aquellas que no lo son no permite explicar completamente la adopción de la modalidad a distancia. Así, dentro de las instituciones que no son de élite, se puede diferenciar entre aquellas que se han apoyado en carreras presenciales y aquellas que cuentan con una robusta oferta y matrícula en carreras a distancia. Entre estas últimas, como se muestra en la Tabla 1, la Universidad Empresarial Siglo 21 ha llegado a ser el máximo exponente de las instituciones privadas que se han volcado a carreras a distancia para la mayoría de su alumnado.

---

<sup>5</sup> Esta clara diferenciación entre los sectores privado y público al nivel de grado en Argentina se le contraponen un mayor debilitamiento de las fronteras de lo público y lo privado en el nivel de posgrado (Miranda & Salto, 2015). En gran medida porque las carreras de posgrado son autofinanciadas por medio del cobro de aranceles. Como parte de estas fronteras difusas entre lo público y lo privado, un reciente estudio (Lamfri et al., 2020) muestra que la oferta de carreras de posgrado a distancia es mayor en el sector público que en el privado.

**Tabla 1. Instituciones universitarias por sector con mayor porcentaje de estudiantes inscriptos en carreras a distancia, 2018.**

Sector privado			Sector público		
Institución	Estudiantes de grado	% a distancia	Institución	Estudiantes de grado	% a distancia
Universidad Empresarial Siglo 21	68640	97%	Universidad Nacional del Chaco Austral	14893	69%
Universidad Blas Pascal	8905	83%	Universidad Pedagógica Nacional	758	54%
Universidad de la Fraternidad Santo Tomás de Aquino	11674	70%	Universidad de la Defensa Nacional	7829	50%
Universidad Católica de Salta	23837	49%	Universidad Nacional de Quilmes	23991	38%
Universidad Maimónides	11817	30%	Universidad Nacional de Santiago del Estero	15850	34%
Universidad de Flores	5673	23%	Universidad Nacional de Tres de Febrero	12418	28%
Universidad Argentina John F. Kennedy	8271	21%	Universidad Nacional de Avellaneda	16316	25%
Universidad CAECE	2777	18%	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina	4708	21%

*Fuente: SPU – Departamento de Información Universitaria  
 Nota: Solo se incluyen las instituciones universitarias con al menos 18% de sus estudiantes en carreras a distancia.*

La Universidad Siglo 21 se destaca no solo por ser la universidad privada más grande sino también porque la gran mayoría de sus estudiantes están inscriptos en carreras a distancia. La universidad pasó de tener sólo 980 alumnos a distancia (25% de sus alumnos) en 2005 a 66.269 alumnos (95% de sus alumnos) en 2018. El crecimiento vertiginoso de la modalidad a distancia -y de la matrícula- de la Universidad Siglo 21 se da luego de la contratación de servicios de consultoría y asesoría técnica de la multinacional estadounidense *Whitney International University System* como respuesta de la Universidad a un déficit presupuestario anual de 1,7 millones de pesos en 2007.<sup>6</sup> Ese vínculo comercial con la multinacional *Whitney* se consolida a través del tiempo y se crea la red *Ilumno* en la que participan varias universidades privadas en ALC. Este tipo de acuerdos comerciales transnacionales suelen suceder en países como en Argentina donde las universidades privadas deben, legalmente, estar constituidas como organizaciones sin fines de lucro. Estos casos ponen en evidencia los límites cada vez más difusos entre instituciones con y sin fines de lucro, al menos desde las prácticas (Kinser & Levy, 2006; Kinser & Salto, 2017).

El caso de la Universidad Siglo 21 y de otras universidades privadas de no-élite que ya estaban ofreciendo una gran cantidad de carreras de grado a distancia, indica que la diferenciación entre distintos tipos de instituciones al interior del sector privado es insuficiente. Lejos de ser un conjunto monolítico, las privadas que no son de élite se diferencian también en cuanto a su dependencia de la presencialidad, y por tanto, podrían navegar la crisis en forma diferente también.

Además de las diferencias al interior del sector privado, las diferencias privado-públicas en matrícula a distancia son evidentes. Como se observa en la Tabla 1, más del 70% de los alumnos en tres universidades privadas están inscriptos en carreras a distancia. La matrícula a distancia en el sector público es más reducida salvo en algunos casos como en la Universidad Nacional del Chaco Austral, la Universidad de la Defensa Nacional y la Universidad Nacional de Quilmes. Esta

---

<sup>6</sup> Información detallada en el informe de evaluación externa de la CONEAU.

última, además ha sido pionera en la oferta a distancia en su sector. Cabe aclarar que, si bien las universidades públicas en su conjunto matriculan al 75% de la población estudiantil de grado, sus alumnos inscriptos en carreras a distancia solo representan un porcentaje ínfimo de la matrícula. Por último, todas las universidades públicas que se muestran en la tabla son instituciones no tradicionales.

Las universidades públicas tradicionales, sin embargo, cuentan con un número limitado o directamente no ofrecen carreras a distancia a nivel de grado. En tanto, las universidades públicas, salvo por una excepción notoria, decidieron migrar las clases al espacio virtual inmediatamente después de ser declarado el aislamiento social obligatorio. La prestigiosa Universidad de Buenos Aires fue la única universidad que resistió el cambio hacia la modalidad virtual en los comienzos de la pandemia. Inmediatamente después de haberse declarado el aislamiento social, preventivo y obligatorio en marzo de 2020, el Rectorado informó que las actividades presenciales se suspendían y que el cronograma académico se modificaba para postergar el inicio del año académico 2020. Debido a la naturaleza de las grandes universidades públicas argentinas y la particular dinámica de toma de decisiones (Suasnábar, 2001), algunas Facultades continuaron con el dictado virtual para evitar perder el primer semestre académico, y eventualmente, el año. Posteriormente, el Rectorado de la UBA revirtió la decisión y se unió así al conjunto del sistema universitario argentino que había adoptado la modalidad virtual para la enseñanza durante el año académico 2020.

Más allá de las discusiones y debates en torno a la educación virtual que se sucedieron, las diferencias entre la oferta académica del sector privado y del público (Rabossi, 2011) también posiblemente influyeron en la relativa facilidad de migrar a la educación remota de emergencia por parte de las privadas. Salvo por la oferta en carreras de ciencias de la salud ofrecidas principalmente por instituciones de élite, el sector privado concentra su oferta en las ciencias sociales y humanidades, carreras que no requieren el uso de laboratorios o equi-

pamiento, haciendo la transición virtual un poco más simple que para varias instituciones del sector público.

Esta relativa “ventaja” del sector privado, y dentro de este al subconjunto de universidades que no son de élite, para adaptarse a la modalidad virtual, se le contraponen el aspecto financiero. Tal como expresan las proposiciones basadas en estudios previos sobre la educación superior privada, la gran dependencia de estas instituciones respecto al cobro de aranceles y el históricamente limitado aporte del Estado nacional, en el caso argentino, constituyen su principal debilidad en tiempos de pandemia. Asimismo, el Estado nacional no provee asistencia financiera en forma de becas o créditos a los estudiantes que se inscriben en universidades privadas como sucede en Brasil o Chile. Por ello, y en concordancia con las proposiciones sobre educación superior privada, se prevé que las universidades que no son de élite y que no se han adaptado a la modalidad virtual puedan enfrentar desafíos financieros en forma más acentuada que sus pares de élite.

Las universidades privadas, sostenidas en casi un 80% en el cobro de aranceles a estudiantes de grado<sup>7</sup>, podían acceder a una ayuda financiera temporaria. Si bien no existió ningún programa estatal específico para asistir financieramente a las instituciones universitarias, algunas participaron del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

El programa ATP surgió como respuesta del Estado nacional al impacto financiero que el sector privado -más allá de la educación superior- enfrentó por la crisis agravada por el COVID-19. El programa ofrecía beneficios a las empresas y organizaciones sin fines de lucro participantes tales como la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales al sistema previsional y pago del salario complementario. Las empresas y demás organizaciones debían acreditar que sus actividades económicas fueron afectadas por la pandemia, que una cantidad sustantiva de empleados no pudieran desarrollar sus actividades debido a contagios o por el aislamiento obli-

---

<sup>7</sup> Según García de Fanelli et al. (2020).



gatorio, o que sufrieron una reducción sustancial en la facturación a partir de marzo de 2020 (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). El programa también contaba con beneficios a los que pueden acceder directamente los empleados del sector privado. La Tabla 2 muestra las instituciones universitarias o sus correspondientes fundaciones que solicitaron beneficios a través del programa ATP.

**Tabla 2. Instituciones universitarias privadas que recibieron beneficios del programa ATP, por cantidad de beneficiarios (2020).**

Institución	Cantidad de beneficiarios	Mes/es recepción del beneficio*
Universidad Católica de Salta	1781	abril
Universidad de Mendoza	1578	abril
Universidad Católica de Cuyo	955	abril
Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino	799	abril
Fundación para el Progreso de la Universidad Católica de Córdoba	665	abril
Universidad FASTA	655	abril-julio
Fundación Universidad Pascal	564	abril
Universidad Juan Agustín Maza	499	abril-mayo
Fundación Pro Universidad de Flores	205	abril-junio

*Fuente: Información oficial publicada en el portal Datos Argentina, <https://datos.gob.ar>*

*Nota: Por cuestiones de espacio y relevancia, sólo se presentan las diez instituciones privadas que registraron más beneficiarios. La cantidad de beneficiarios refleja el promedio de beneficiarios cuando su participación se extendió más de un mes.*

La evidencia empírica pareciera refutar, en parte, la hipótesis de que las universidades privadas que no son de élite y que contaban con oferta a distancia se verían menos afectadas que otras instituciones privadas que no son de élite y que dependen de la matrícula presencial. Así, cuatro de las instituciones (Universidad Católica de

Salta, Universidad Blas Pascal, Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino y Universidad de Flores) que solicitaron beneficios a través del programa ATP son también las instituciones que inscriben proporcionalmente más estudiantes en carreras a distancia que el resto de las privadas.

No queda en claro por qué esas instituciones y no el resto solicitaron ayuda económica. Tampoco hay certezas de por qué muchas de ellas sólo participaron durante el primer mes. Si bien pocas universidades privadas participaron de este programa, la solicitud de ayuda financiera de las instituciones universitarias identificadas en la Tabla 2 es sorprendente por lo menos en tres sentidos. Primero, las universidades privadas no informan su planta de profesores y personal al Estado nacional, en parte porque no reciben aportes estatales para sueldos. Segundo, el programa fue publicitado como un beneficio para empresas, no específicamente a organizaciones sin fines de lucro. Tercero, las universidades privadas cuentan con mayor flexibilidad que sus pares públicos para disminuir su planta docente y de personal. En la mayoría de los casos, la planta docente es contratada para dictar materias, por lo cual el empleo es de carácter temporal, a lo sumo de dedicación simple y en muchos casos sin relación de dependencia. Esta realidad prevalece en universidades privadas que no son de élite. Las universidades de élite cuentan con profesores a tiempo completo, aunque es posible que pertenezcan a la carrera de investigador del CONICET, y por lo cual, no incida en la carga financiera de dichas instituciones.

El sector público, por su lado, depende del Estado nacional (salvo las pocas universidades provinciales), y su destino está más ligado al presupuesto educativo que está inserto en una crisis dual, económica y sanitaria. Sin embargo, más allá de los limitados presupuestos universitarios, las universidades públicas desarrollaron políticas institucionales para reducir el impacto de la pandemia entre los estudiantes de menores recursos tales como becas de conectividad, acceso a plataformas gratuitas, becas de ayuda económica y alimentaria, entre otras iniciativas (Miranda, 2020). Asimismo, en una medida que alcanzó a

todos estudiantes de todos los niveles educativos, el Estado nacional acordó con las empresas prestatarias de servicios de telefonía móvil e internet la liberación del uso de datos en dispositivos móviles para el acceso a plataformas educativas (García de Fanelli et al., 2020).

El Estado nacional también desplegó un conjunto de políticas públicas hacia la investigación (García de Fanelli et al., 2020). El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación creó la “Unidad Coronavirus”, una iniciativa que centraliza los esfuerzos en materia de proyectos científicos y tecnológicos y su financiamiento referido al COVID-19. En el área de investigación, esta unidad abrió dos convocatorias de ideas proyectos. Una de ellas orientada a mejorar la capacidad de respuesta a la pandemia en el país mediante avances en diagnóstico, control, prevención, tratamiento y otros aspectos relacionados con COVID-19. Este programa fue financiado por un crédito de cinco millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre los postulantes se encuentran investigadores de universidades públicas -en su mayoría- y privadas y empresas biotecnológicas. Las bases claramente indican que solo se consideran proyectos de equipos de investigación que hayan tenido financiamiento previo de la agencia de investigación. Por lo cual, solo universidades públicas en las que se desarrolla investigación en áreas “duras” y empresas biotecnológicas lograron cumplir con estos requisitos.

La otra convocatoria denominada “PISAC COVID-19: La sociedad argentina en la post pandemia” tuvo como objetivo financiar proyectos de investigación sobre estudios de la sociedad en pandemia y pospandemia. Al estar dirigida a las ciencias sociales y humanidades, esta línea de financiamiento tenía más potencial que la anterior para atraer más propuestas del sector privado. Sin embargo, las condiciones de elegibilidad incluían como requisito que la mayoría de las instituciones participantes en cada proyecto debían pertenecer al Consejo de Decanos/as de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), un órgano exclusivamente integrado por miembros de universidades públicas.

De esta manera, si bien el Estado nacional permite el financiamiento de proyectos de investigación en instituciones universitarias privadas, debido a la capacidad del sector privado o por criterios de elegibilidad de los proyectos no resultaron beneficiarias de fondos competitivos de investigación. Esto se entiende en el marco de un sector privado que solo en su minoría desarrolla investigación. Además, donde hace investigación en su mayoría se concentra en las ciencias sociales y humanidades por sus costos menores (Barsky & Corengia, 2017). Aquí las diferencias privado-públicas son evidentes, con un sector público que cuenta con investigadores y capacidad para desarrollar proyectos en las más diversas áreas del conocimiento.

## **Conclusiones y prospectiva**

Escribir sobre los efectos de una pandemia que aún persiste es un ejercicio desafiante ya que sólo se cuenta con evidencia empírica muy limitada sobre sus efectos, inmediatos y de largo plazo, y consecuencias. La utilización de proposiciones en base a investigaciones previas y resultados sobre la educación superior privada y comparaciones con el sector público permiten delinear algunos aspectos centrales que también pueden extenderse a la pospandemia o la nueva normalidad.

El caso argentino ejemplifica un sistema universitario que muestra claras diferencias entre el sector público y privado, aunque algunas de ellas se estén diluyendo. Queda claro que el sector privado, por su dependencia en el cobro de aranceles para mantener sus operaciones, enfrenta mayores desafíos que el sector público. Allí se pueden identificar similitudes con México donde las instituciones privadas tampoco reciben fondos estatales y contrasta fuertemente con Brasil y Chile donde sí lo hacen en forma directa o indirecta.

Dentro del sector privado, las instituciones de élite probablemente no se vean tan afectadas como sus pares que no lo son. Pareciera existir una relativa ventaja de aquellas instituciones que no son de élite que ya tenían experiencia en la modalidad a distancia, aunque los primeros indicios muestran evidencia mixta. La nueva normalidad

puede dictar un paso definitivo para instituciones privadas que no son de élite hacia la adopción de la educación a distancia. Los costos de esa transición pueden llevar a más acuerdos con empresas multinacionales para expandir rápidamente la oferta.

El sector público, en tanto, al estar al resguardo de los vaivenes del mercado probablemente no sufra consecuencias inmediatas. Allí sí tiene relevancia cómo se resuelve la crisis económica, no sólo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazo. En las universidades públicas, la transición desde las clases presenciales a la educación remota de emergencia puede haber exacerbado las dudas y prejuicios sobre la educación a distancia. Esto se debe a que la educación remota de emergencia funcionó como un parche temporal a la espera de retornar a la presencialidad. Esto significó, en muchos casos, que las clases que antes se dictaban en forma presencial se dictaran en forma similar por medio de videoconferencias. La adaptación fue mínima porque el contexto también requería de cambios vertiginosos y con capacidad institucional limitada. De perdurar cambios, es más probable que suceda en universidades más nuevas, ya que las tradicionales estarán abocadas a atender la masividad con recursos limitados.

Más allá de los posibles escenarios pospandemia, se destacan las políticas públicas hacia la educación universitaria en Argentina durante la pandemia que han puesto al Estado nacional como eje articulador de una serie de acciones que ha intentado amortiguar los efectos institucionales de la pandemia tanto en las universidades públicas y privadas, como en sus estudiantes. Como era de esperar, las instituciones públicas con su capacidad científico-tecnológica y el sistema de ciencia y tecnología también reaccionaron en forma rápida para asistir al sistema sanitario nacional. Así, la educación superior se posiciona no sólo en su función de docencia e investigación, sino también en su extensión hacia la sociedad.

## Bibliografía

- AUGM. (2020). *¿Qué hacen las universidades públicas de la región ante el COVID-19?* Asociación de Universidades Grupo Montevideo. <http://grupomontevideo.org/sitio/noticias/que-hacen-las-universidades-publicas-de-la-region-ante-el-covid-19/>
- Archer Svenson, Nanette, & De Gracia, Guillermina (2020). Educación superior y COVID-19 en la República de Panamá. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 8, 15–19.
- Arias Ortiz, Elena, Elacqua, Gregory, López Sánchez, Ángela, Téllez Fuentes, Jorge, Peralta Castro, Rafael, Ojeda, Magali, Blanco Morales, Yudi, Pedró, Francesc, Vieira do Nascimento, Daniele, & Roser Chinchilla, Jaime F. (2021). Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes (p. 68). BID/APICE/IESALC-UNESCO.
- Barsky, Osvaldo, & Corengia, Angela (2017). La educación universitaria privada en Argentina. *Debate Universitario*, 10, 31–70.
- Bernasconi, Andres (2019). Chile: The Challenges of Free College. En Jason Delisle & Alex Usher (Eds.), *International perspectives in higher education: Balancing access, equity, and cost* (pp. 109–128). Harvard Education Press.
- Clark, Burton (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective* (2332708). University of California Press.
- Del Bello, Juan Carlos, Barsky, Osvaldo, & Giménez, Graciela (2007). *La universidad privada argentina*. Libros del Zorzal.
- Figallo, Flavio, González, María Teresa, & Diestra, Verioska (2020). Perú: Educación superior en el contexto de la pandemia por el COVID-19. *Revista de Educación Superior en América Latina*, (8), 20–28.
- García de Fanelli, Ana, Marquina, Mónica, & Rabossi, Marcelo (2020). Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante a la COVID-19. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 0(8), 3–8.

- García de Fanelli, Ana (2016). *Educación Superior en Iberoamérica: Informe Nacional Argentina* (p. 56). CINDA. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-argentina.pdf>
- IESALC-UNESCO. (2020, junio 9). *How do universities guarantee pedagogical continuity and plan for the future? Emerging contributions of the first forum of rectors in face of the COVID-19 pandemic*. <http://www.iesalc.unesco.org/en/2020/06/09/how-do-universities-guarantee-pedagogical-continuity-and-plan-for-the-future-emerging-contributions-of-the-first-forum-of-rectors-in-face-of-the-covid-19-pandemic/>
- Kinsler, Kevin, & Levy, Daniel (2006). For-Profit Higher Education: U.S. Tendencies, International Echoes. En J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 107–120). Springer.
- Kinsler, Kevin, & Salto, Dante (2017). For-Profit Higher Education. En J. C. Shin & P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1–7). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1\\_105-1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_105-1)
- Lamfri, Nora, Naveiro, Silvia, & Salto, Dante (2020). Las carreras de posgrado a distancia en la Argentina. En S. Araujo (Ed.), *Educación de posgrado en el MERCOSUR. Los posgrados a distancia*. Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Levy, Daniel (1986). *Higher education and the state in Latin America: Private challenges to public dominance*. University of Chicago Press.
- Levy, Daniel (2006). The Unanticipated Explosion: Private Higher Education's Global Surge. *Comparative Education Review*, 50(2), 217–240. <https://doi.org/10.1086/500694>
- Levy, Daniel (2011). Public Policy for Private Higher Education: A Global Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(4), 383–396. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.583107>

- Levy, Daniel (2018). Global private higher education: An empirical profile of its size and geographical shape. *Higher Education*, 76(4), 701–715. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0233-6>
- Levy, Daniel, Bernasconi, Andres, Buckner, Elizabeth, Casta, Aurelien, Chau, Quang, Gupta, Asha, Kinser, Kinser, Mizikaci, Fatma, Navarro Meza, Eduardo, Salto, Dante, Silas Casillas, Juan Carlos, Tamrat, Wondwosen, Texeira, Pedro, Wang, Yitao, Yonezawa, Akiyoshi, & Zilka, Gury (2020). *How COVID-19 puts private higher education at especially high risk—And not: Early observations plus propositions for ongoing global exploration* (PROPHE Working Paper Núm. 20; p. 28). Program for Research on Private Higher Education.
- Malo Álvarez, Salvador, Maldonado-Maldonado, Alma, Gacel-Ávila, Jocelyn, & Marmolejo, Francisco (2020). Impacto del COVID-19 en la educación superior en México. *Revista de Educación Superior en América Latina*, (8), 9–14.
- Miranda, Estela (2020). Políticas de educación superior en Argentina. Entre la COVID-19 y la deuda externa heredada. *Universidades*, 85, 194–213. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.85.280>
- Miranda, Estela, & Salto, Dante (2015). Dinámicas Público-Privadas en el Posgrado en Argentina: Redefiniciones de las Tradicionales Fronteras en la Educación Superior [Public-Private Dynamics in Argentine Graduate Education: Redefinition of the Traditional Boundaries in Higher Education]. En V. Vidal Peroni (Ed.), *Diálogos sobre as Redefinições no Papel do Estado e nas Fronteiras entre o Público e o Privado na Educação [Dialogues about Redefinitions in the Role of State and the Borders between the Public and the Private in Education]* (pp. 276–294). Oikos.
- Pedró, Francesc, & Torres, Debora R. (2022). Closing Now to Reopen Better Tomorrow? Pedagogical Continuity in Latin American Universities During the Pandemic. *NAER: Journal of New Approaches in Educational Research*, 11(2), 295–306.
- Rabossi, Marcelo (2011). Differences between public and private universities' fields of study in Argentina. *Higher Education*



- Management and Policy*, 23(1), 1–20. <https://doi.org/10.1787/hemp-23-5kgglbdlpd0t>
- Salto, Dante (2018). To profit or not to profit: The private higher education sector in Brazil. *Higher Education*, 75(5), 809–825. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0171-8>
- Salto, Dante (2019). Brazil: Expanding Access Through Private Institutions. En J. Delisle & A. Usher (Eds.), *International perspectives in higher education: Balancing access, equity, and cost* (pp. 149–168). Harvard Education Press.
- Salto, Dante (2020). COVID-19 and Higher Education in Latin America: Challenges and possibilities in the transition to online education. *eLearn*, 2020(9), 2. <https://doi.org/10.1145/3424971.3421751>
- Salto, Dante (2021). La universidad privada argentina en la era del COVID-19 desde una perspectiva latinoamericana. *Integración y Conocimiento*, 10(2), 185–202.
- Sánchez Martínez, Eduardo (2021). Reflexiones sobre la enseñanza universitaria después de la pandemia y sus lecciones para después. En Carlos Marquis (Ed.), *La agenda universitaria VI. Reflexiones sobre las universidades, antes, durante y después de la pandemia* (pp. 117–152). Universidad de Palermo.
- Suasnábar, Claudio (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. *Revista Brasileira de Educação*, 17, 50–62. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000200005>
- UDUAL. (2020). *Posicionamiento de las universidades latinoamericanas y caribeñas tras la reunión con la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños*. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2020/06/DECLARACION%CC%81N-CELAC-5-06-20.pdf>
- UNESCO. (2020, marzo 4). *Education: From disruption to recovery*. UNESCO. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

# CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA: UNA MIRADA RETROSPECTIVA Y PROSPECTIVA

---

*Sonia Araujo*

## **Introducción**

Este trabajo es una reformulación y adaptación de las ideas expuestas en el panel “Calidad de los programas” en la reunión científica “La Universidad en la era exponencial” llevada a cabo en el mes de noviembre de 2021, bajo la modalidad virtual, en el contexto de la aún interrumpida educación presencial a causa del COVID-19.

Por tal motivo, aunque en el tratamiento de la temática se alude a momentos previos, se introducen reflexiones asociadas a este contexto inédito en el que las actividades universitarias aún transcurrían en el territorio digital y en el que, a su vez, fueron introducidas nuevas ideas en torno al rumbo de la educación superior que actualmente constituyen ejes de discusión en las políticas nacionales e institucionales.

La referencia a la calidad de la educación superior o, en un sentido más acotado, a la “calidad de los programas” remite a la agenda configurada para la educación superior a fines del siglo pasado. De manera que la temática se contextualiza en las políticas para este sector de la educación en la década de 1990 en el marco del cambio de relación

entre el Estado, las instituciones y la sociedad que buscó implantar nuevos patrones de gestión de los establecimientos y del comportamiento de sus actores. Es en este escenario que cobran fuerza tres conceptos en torno a los cuales se ordenan las políticas, las prácticas y las dinámicas institucionales: calidad, programa y evaluación.

No obstante, cabe señalar el protagonismo de la evaluación como práctica articuladora de los otros dos términos, por cuanto se convirtió en el dispositivo que, hasta el presente, tiene como propósito garantizar la calidad de las acciones y los programas universitarios, ocupando a partir de ese momento una parte significativa del tiempo en la gestión de las instituciones.

La presentación se organiza en tres apartados. El primero sintetiza el entendimiento de la evaluación y la acreditación en la Argentina a partir de la sanción de la legislación que regula estos procesos y, en este contexto, problematiza los conceptos de “programa” y “calidad”. El segundo plantea la necesidad de revisar estas ideas a partir de las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria producto del COVID-19 y de las orientaciones para el cambio que se inscriben en este escenario excepcional en el que se alteraron los modos de transmisión a través de la utilización de las tecnologías digitales. El tercero propone revitalizar la evaluación, en particular la autoevaluación, con el propósito de definir criterios de calidad a partir de procesos participativos y deliberativos que recuperen los ejes centrales que configuran el diseño de los proyectos de formación universitarios.

## **La evaluación de la calidad en la Argentina**

La década de 1990 se caracterizó por la incorporación de cambios profundos en las universidades de la mayoría de los países que fueron relativamente independientes de las particularidades de los contextos sociopolíticos nacionales. Las transformaciones siguieron un patrón similar de cambio materializado en un conjunto de rasgos tales como la expansión del sector privado en la educación superior, el cobro de aranceles al estudiantado en las universidades de gestión estatal, la

reducción de los aportes gubernamentales y la búsqueda de fuentes alternativas de financiación, la diferenciación salarial entre los académicos y la instalación del sistema *merit pay*, la competencia entre instituciones por fondos y estudiantes, la asociación entre universidades y empresas, y el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado por razón de un cambio del financiamiento orientado hacia un modelo híbrido (Shugurensky, 1998; Araujo, 2003, 2007; 2014; Leite y Herz Genro, 2012; Krotsch, 2002). En el marco de las mutaciones señaladas se instala una nueva relación entre el Estado y las universidades en la que la evaluación juega un rol central como dispositivo de regulación (Araujo, 2017). La emergencia del denominado Estado Evaluador (Neave y Van Vught, 1994) en el caso de los países latinoamericanos significó el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y las instituciones destinado a “proporcionar incentivos para elevar su calidad, mejorar su desempeño e introducir innovaciones en función de la satisfacción de demandas y necesidades de desarrollo del país” (Brunner, 1994: 25). En la educación superior, la evaluación se erige como una estrategia para rendir cuentas a la sociedad sobre los procesos y resultados de las acciones llevadas a cabo por las instituciones con el financiamiento gubernamental y también por aquellas que lo hacen con fondos privados, en particular a través del cobro de aranceles y matrículas al estudiantado.

La orientación hacia la mejora de la calidad fue un tema prioritario de históricos organismos internacionales de cooperación técnica y cultural como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y de la configuración de nuevos, fundamentalmente a través del formato de redes, quienes a través de diversas estrategias promovieron una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional (Araujo, 1999). Esta retórica global se materializó en la creación de agencias nacionales con el propósito de evaluar y garantizar la calidad de las instituciones y los programas de

educación superior con diversas estructuras, composición, propósitos e impactos en los sistemas.

Según Leite y Herz Genro (2012), se introdujo una nueva epistemología que acompañó las reformas neoliberales a través de la acentuación de los términos calidad, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior como un hecho natural, normal e indispensable para el buen funcionamiento de los sistemas. La evaluación se caracterizó por su omnipresencia adquiriendo un lugar expectante por su rol para transformar, justificar o desacreditar los programas públicos (House, 1994). Se trata de un lenguaje novedoso cuyos términos -a los cuales pueden agregarse otros como eficacia, eficiencia, rendición de cuentas o *accountability*, *rankings*, desempeño, control de calidad, entre otros- tienen la particularidad de mostrarse como unívocos y neutrales operando, en la práctica, como articuladores de propósitos e intereses heterogéneos y hasta contradictorios, sostenidos en la confianza depositada en la evaluación como herramienta para el mejoramiento de la educación. Los estudios comparados muestran que en cada país los gobiernos adoptaron los principios de la agenda según sus historias, tradiciones, conflictos y negociaciones con actores externos e internos a las instituciones, motivo por el cual resulta necesario problematizar y contextualizar dichos conceptos para comprender sus particularidades e implicaciones prácticas en los escenarios nacionales.

En la Argentina, las políticas enmarcadas en las tendencias a priorizar los problemas de calidad y eficiencia forman parte de la segunda generación de reformas del Estado caracterizada por las mejoras en términos de calidad institucional, principalmente en aquellas que son funciones indelegables del Estado (justicia, educación, seguridad, salud) (Camou, 2007). Asimismo, se desplegaron en tres fases: la primera se extiende entre 1989 y principios de 1993 caracterizada por la etapa de construcción de la agenda; la segunda desde 1993 a 1997 en la que se construye e implementa la política de evaluación; y la tercera, a partir de esa fecha, en la cual se asiste a la estabilización y

burocratización de la misma (Krotsch, 2002), en la que la evaluación se constituyó como una política de Estado. La primera etapa estuvo atravesada por una alta conflictividad entre el Estado y las universidades fundada en la resistencia de estas a relegar parte de la autonomía institucional en los procesos de evaluación externa (Álvarez, 1996; Araujo, 2007, 2017). En la segunda se instalaron las actividades de evaluación y acreditación, primeramente, en el contexto de iniciativas de la Secretaría de Políticas Universitarias, y luego como funciones de una agencia nacional, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por el artículo 46° de la Ley de Educación Superior N° 24.521 de 1995 (LES). A casi treinta años de la sanción de la LES, la diferencia para encarar la evaluación de las instituciones y de las carreras fue la respuesta que, luego de procesos de enfrentamiento y negociación entre los actores universitarios y el Estado, contribuyó a moderar los cuestionamientos y a superar las resistencias tanto a las políticas como a los dispositivos de evaluación. Se trata de decisiones singulares en el plano de la política, cuya traducción en las estrategias gubernamentales y en los aspectos instrumentales habrían posibilitado su aceptación, su apropiación y su reproducción, sin que hayan sufrido cambios significativos desde su propia implantación como política gubernamental, en un inicio, y luego como política de Estado (Araujo, 2014).

En línea con lo expresado anteriormente, la LES y las normativas derivadas dan cuenta de dos enfoques evaluativos que, a su vez, generan dos dinámicas en el conjunto de las instituciones universitarias (Araujo, 2014; 2015). Por un lado, la evaluación institucional que desde una perspectiva comprensiva de los proyectos universitarios respeta la diversidad y deriva hacia una mayor diferenciación del sistema. Por otro lado, la acreditación basada en criterios y estándares predefinidos que, aunque son definidos a partir de diferentes estrategias para las carreras de grado de interés público y para las carreras de posgrado, resulta en una mayor homogeneización en el desarrollo de las propuestas formativas.

Aquí interesa subrayar la “acreditación” puesto que, en este contexto, permite colocar algunas reflexiones sobre sus vínculos con las ideas de “programa” y “calidad”. En los artículos 39 y 43 de la LES, la acreditación se propone sobre la base de estándares establecidos por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades: el primero lo hace para referirse a las carreras de posgrado (Especialización, Maestría y Doctorado); el segundo indica que las titulaciones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, requieren el respeto de la carga horaria mínima y considerar en los planes de estudio los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades, y deben ser acreditadas periódicamente por la CONEAU o por entidades privadas constituidas con ese fin, debidamente reconocidas, aunque cabe destacar que en el país no proliferó un sector privado de agencias acreditadoras.

La noción de “programa” sostiene la acreditación de especialidades y profesionales, con amplia y larga tradición en el sistema norteamericano, desde fines del siglo XIX. Si bien dicho concepto no forma parte del vocabulario introducido por la política de aseguramiento de la calidad en la Argentina, en la acreditación de carreras subyace la misma lógica. En coincidencia con Díaz Barriga (2015), con la implantación de la evaluación de la calidad, el concepto de programa ya no remite a un instrumento para guiar la enseñanza en un espacio curricular (asignatura, seminario, taller o módulo) sino que abarca todo lo que acontece con relación a una formación profesional: planes de estudio y planificaciones de la enseñanza, programas y proyectos de investigación de la institución, normativas institucionales, cantidad y formación del cuerpo académico, órganos de gestión, actividades de extensión, mecanismos de seguimiento de los estudiantes, matrícula, número de egresados, por citar los más significativos. La evaluación con fines de acreditación es realizada por agencias a partir

de estándares mínimos de calidad exigibles y en un lapso temporal determinado en el que los actores ligados a esas titulaciones deben “mirarse a sí mismos” (autoevaluación) a partir de estos parámetros. La acreditación consiste en una comparación entre el objeto evaluado (carreras o titulaciones según la LES) con determinados parámetros preestablecidos que abarcan una determinada formación o actualización disciplinar y profesional. A su vez, se realiza periódicamente a través de convocatorias formalizadas por la agencia nacional y es la condición para la obtención del reconocimiento oficial y la validez nacional de las certificaciones de posgrado y sólo de las carreras de grado comprendidas en el artículo 43 de la LES.

Por otra parte, del mismo modo que las ideas de “evaluación” y “programa” y la expresión “calidad”, son construcciones sociales con sentidos políticos determinados. Esta última, al igual que la evaluación, opera como un organizador de consensos, velando su carácter controversial. La diversidad de acepciones del término calidad derivó en una “jungla” en la que los intentos por poner orden tuvieron un éxito relativo, planteándose que se trata de un término “colorido, polifacético, escurridizo, resbaladizo” (Olaskoaga Larrauri, Marúm Espinosa y Partida Robles, 2015: 86). Las definiciones de calidad son programáticas en tanto su contenido diferente refleja visiones y posturas distintas sobre cómo han de ser las actividades de las instituciones de educación superior que compiten entre sí porque buscan influir en el modo como se resuelven cuestiones prácticas y que afectan a intereses reales (Araujo, 2017a). A modo de síntesis, entonces, la política de evaluación de la calidad descrita implica una entre otras posibles. En este caso, el logro de la acreditación es sinónimo de calidad y calidad es sinónimo de cumplimiento de estándares consensuados y predeterminados (Acreditación=Calidad=Estándares).

La perspectiva descrita en los párrafos anteriores, colisiona con otras en las que, por ejemplo, la evaluación de programas se entiende como “un proceso para generar formas útiles de comprensión sobre una innovación (o una intervención)”, como “recurso crítico ligado



al mejoramiento de la acción educativa” y como una “actividad de investigación evaluativa” (Tejedor, 2000: 319). Una perspectiva de esta naturaleza implica autonomía para definir el diseño y los criterios de evaluación, establecer los tiempos de realización y decidir sobre las líneas de acción futuras. Asimismo, va más allá del plan de estudios que organiza una propuesta formativa, pues abarca los procesos de enseñanza a través de los cuales se lleva a cabo la transmisión de los contenidos seleccionados y estratificados bajo un formato específico. Desde este punto de vista supone abrazar la idea de currículum, en reemplazo de la noción de programa, entendido como una especificación que resulta hipotética, abierta a interrogantes y a comprobación, y dentro de la cual se construye y gestiona el conocimiento (Stenhouse, 1987).

El reconocimiento de la distancia entre la intencionalidad, expresada en un documento curricular, y lo que efectivamente sucede cuando se traduce en la práctica, así como de las relaciones de poder que atraviesan los procesos curriculares, no están presentes en la acreditación. En efecto, la acreditación asentada en la noción de programa adolece de tres limitaciones: la primera, se trata de la constatación de la presencia o ausencia de determinados estándares; la segunda, no alcanza a las aulas para caracterizar, comprender y juzgar los procesos que ahí se llevan a cabo ni a conocer la voz de los actores involucrados en los procesos formativos. En este sentido, se pierde la dimensión de la práctica educativa relacionada con lo que efectivamente sucede en los procesos formativos en cuanto el aula es el espacio donde se produce el vaciado del currículum a través de las tareas o actividades de enseñanza y de aprendizaje; y la tercera, no abarca las carreras de grado que no están involucradas en el artículo 43 de la LES (Araujo, 2017<sup>a</sup>, 2021).

## **Calidad y educación superior en tiempos de pandemia**

La declaración del 11 de marzo de 2020 por parte de la Organización Mundial de la Salud del COVID-19 como pandemia, dio inicio a la configuración de una realidad inédita e imprevista a nivel global producto del confinamiento que impactó en las diferentes esferas de la

vida en sociedad. La crisis epidemiológica producto de la pandemia alteró la vida en sociedad, pues de un mundo totalmente interconectado se pasó a un distanciamiento social para la prevención de los contagios en el que las relaciones sociales en diferentes escalas geográficas, tanto en los ámbitos público como privado, comenzaron a ser mediadas a través de las tecnologías digitales (Araujo, 2020).

En el campo de la educación superior, el empleo de las tecnologías digitales permitió la continuidad de las acciones universitarias y, en particular, la ininterrupción de los procesos de formación en el pregrado, grado y posgrado, a través de la denominada educación remota de emergencia<sup>1</sup>. Se trata de un cambio abrupto y cargado de improvisación frente a la crisis sanitaria en el que las plataformas digitales permitieron la continuidad pedagógica con el propósito de garantizar el derecho a la educación superior sin que, en principio, se consideren las brechas socioeconómicas, culturales y tecnológicas que operan como una barrera para la concreción de ese mismo derecho. Desde los cambios promovidos en la década de 1990, la crisis epidemiológica podría afirmarse que constituye otro hito que alteró la realidad de las instituciones universitarias. A diferencia del período señalado, en el cual los instrumentos de evaluación orientaron el cambio sobre la base de claros principios sostenidos por organismos internacionales y aplicados en los estados nacionales, en este caso por la magnitud y el carácter de la crisis se gestó sin políticas explícitas formuladas previamente. Se asistió a un cambio reactivo o adaptativo, puesto que fue producto de las presiones del entorno, y no de los intereses de conocimiento de los académicos (Clark, 1998).

De acuerdo con lo expresado, la continuidad de las actividades de enseñanza se sostuvo en una respuesta en principio tecnológica, antes

---

<sup>1</sup> La educación remota de emergencia entendida como “un cambio temporal de la forma de desarrollo de la enseñanza a un modo alternativo debido a circunstancias de crisis. Implica el uso de soluciones de enseñanza totalmente a distancia para la instrucción o la educación que de otro modo se impartirían presencialmente o como cursos combinados o híbridos y que volverán a ese formato una vez que la crisis o emergencia haya remitido” (Hodges et al., 2020:13, en Area Moreira, 2021: 60).

que pedagógica, por cuanto rápidamente se dispusieron las tecnologías para enseñar y aprender a través de la utilización de los campus y la apertura de aulas virtuales. En este sentido, el pasaje de la modalidad presencial a la enseñanza mediada por tecnologías no se llevó a cabo teniendo en cuenta las condiciones que requiere el diseño tecnopedagógico de las propuestas formativas con tecnologías.

El rápido ajuste fue posible merced al trabajo persistente realizado con el propósito de integrar la educación mediada por tecnologías digitales en el ámbito universitario a través de la creación de carreras de educación a distancia o de propiciar el enriquecimiento de la enseñanza a partir de la implementación de aulas virtuales como una opción complementaria a las clases presenciales. El reconocimiento, la legitimación y la institucionalización de estas propuestas, a su vez, ocurrió cuando se llevó a cabo la evaluación externa de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED) por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) para su posterior validación por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el marco de la Resolución N° 2641/17. Estas áreas institucionales tuvieron un rol esencial en este contexto de excepcionalidad, pues crearon las aulas virtuales para los espacios curriculares a fin de iniciar -en el caso de estudiantes de primer año- o de continuar la formación en carreras de grado y posgrado y ofrecieron instancias de capacitación a través de *webinars* o cursos destinados a brindar una formación pedagógica y tecnológica capaz de sostener la adaptación de las propuestas didácticas a los entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje.

La pandemia aceleró las tendencias existentes desde la década de 1990 de modificar los formatos de enseñanza asentados en la educación presencial. En las conferencias sobre educación superior organizadas por la UNESCO, en el ámbito regional y mundial entre los años 1996 y 1998, se señalaba la deseable influencia de las tecnologías digitales y las redes telemáticas en la transformación de la educación superior (Silvio, 2004). En la actualidad se ha configurado un campo

de disputas en torno a estas cuestiones que genera tensiones en diferentes niveles de organización y toma de decisiones: los gobiernos, los rectores y equipos de conducción de las instituciones, el cuerpo docente y de investigación, el sector administrativo, el estudiantado, los académicos que producen conocimiento sobre el tema y también por parte de las empresas que ofrecen las plataformas para enseñar en línea. Estas disputas dan cuenta de diferentes entendimientos respecto de una educación superior de calidad cuando se piensa en una mutación de la enseñanza presencial como se desarrolló hasta la educación remota de emergencia.

La educación remota de emergencia generó un vacío de conocimientos sobre lo que sucedió durante los años 2020 y 2021, sobre las características y consecuencias de lo acaecido en los países y particularmente en las instituciones. No obstante, la necesidad de relevar datos sobre esa misma realidad para la toma de decisiones institucionales, y de sistematizar y difundir las experiencias desarrolladas derivó en diferentes trabajos que han permitido abordajes parciales de las múltiples situaciones y problemáticas abiertas a la comprensión. En un artículo reciente, Area Moreira (2021) señala que en una búsqueda en Google Académico/Scholar de los términos “Covid AND Higher Education” el resultado arroja más de 50.000 publicaciones académicas en lengua inglesa en los años 2020-2021 desde que se declaró la pandemia y la misma búsqueda con los términos de “Covid AND Educación Superior” ofrece más de 17.000 publicaciones académicas en lengua española. Una particularidad de estos trabajos es que además de realizar el análisis de la situación, establecen orientaciones sobre cuál ha de ser el derrotero de la educación superior, en general proponiendo el pasaje hacia procesos formativos asentados en modelos híbridos o a distancia.

Aquí interesa destacar el Informe IESALC-UNESCO, “Covid- 19 y Educación Superior. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impacto, respuestas políticas y recomendaciones”, que, en el mes de mayo de 2020, aproximadamente a dos meses del cierre de las

instituciones, al mismo tiempo que presentaba un panorama general de la situación de los países teniendo en cuenta diferentes aspectos, proponía recomendaciones vinculadas con el cambio a futuro de las modalidades y metodologías de la enseñanza. En efecto, este informe propone: “Anticiparse a una suspensión de larga duración, centran- do los esfuerzos en asegurar la continuidad formativa y garantizar la equidad, generando mecanismos de gobierno, monitoreo y apoyo efi- cientes; Diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja; Documentar los cambios pedagógicos introducidos y sus impactos; Aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibri- dación y el aprendizaje ubicuo; y Promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo de enseñanza y aprendizaje” (UNESCO-IE- SALC, 2020: 40-43).

En el año 2022 en una nueva publicación de IESALC-UNESCO titulada “¿Reanudación o reforma? Seguimiento del impacto global de la pandemia de COVID-19 en la educación superior tras dos años de disrupción” se presenta una visión que da cuenta de la distancia entre las tempranas recomendaciones o aspiraciones del año 2020 y las realidades del año 2022 puesto que, entre otras cuestiones, sostiene que “el rápido retorno a la enseñanza y el aprendizaje presencial y la estabilización de los patrones de matriculación sugieren que los cambios de 2020 y 2021 no conducirán a una transformación funda- mental en la comprensión de la educación superior como un esfuerzo esencialmente presencial” (p. 53). No obstante, también se señala que es probable que las instituciones continúen con algunas prácticas de digitalización a largo plazo a partir de la capacidad demostrada de transitar hacia espacios virtuales de una manera rápida, tales como: “Permitir modos de trabajo híbridos o a distancia para el personal; Crear o actualizar políticas y procedimientos para utilizar la tecnolo- gía con el fin de garantizar la continuidad operativa y pedagógica en caso de futuras crisis; Invertir en infraestructura digital y desarrollo de capacidades; Ofrecer más cursos en línea y a distancia; Proporcio-

nar formación al profesorado en materia de pedagogía digital; Utilizar más la tecnología para facilitar las colaboraciones internacionales en materia de investigación; Incorporar la movilidad virtual junto con los intercambios físicos en las políticas nacionales e institucionales de internacionalización”. (IESALC/UNESCO, 2022: 53).

La síntesis de las recomendaciones expresadas en los informes anteriores, entre las que se destaca la importancia de la digitalización, la incorporación de modelos de enseñanza híbridos y a distancia, y la renovación de los modelos de enseñanza, instalan y actualizan el debate sobre la calidad, especialmente vinculada con los procesos formativos. Simultáneamente, la discusión en torno a los alcances y las limitaciones de la educación a distancia que, en general, ha gozado de una menor reputación que la educación presencial, asociada a bajos niveles de calidad.

En el ámbito nacional, desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, se impulsó el Plan de Virtualización de la Educación Superior (PlanVES) dirigido a universidades nacionales y provinciales de gestión pública y al Sistema de Información Universitaria perteneciente al Consejo Interuniversitario Nacional para su ejecución en 2020-2021, con el propósito de dotar a “instituciones, docentes, nodocentes y estudiantes de recursos que les permitan desarrollar espacios de enseñanza y aprendizaje de calidad y garantizar las actividades de gestión, extensión e investigación en medio de la emergencia sanitaria”<sup>2</sup>. El monto de la primera etapa alcanzó \$1.490.000.000 destinado a financiar el fortalecimiento del desarrollo de las tareas de enseñanza, aprendizaje y evaluación en entornos virtuales; proyectos de seguimiento y tutorías; herramientas tecnológicas para la inclusión; y conectividad.

Asimismo, el Consejo Interuniversitario Nacional a través de un documento de junio de 2021 expresaba la necesidad de crear los marcos institucionales para potenciar los aspectos positivos de la educación a distancia recuperando los aprendizajes del período de

---

2 Para más información consultar: <https://onx.la/c3b03>

emergencia, proyectándolos hacia la pospandemia y de promover la capacitación a fin de impulsar la bimodalidad.

Finalmente, el propio profesorado universitario se ha manifestado a favor del cambio, a través de la afirmación que comenzó a escucharse frecuentemente y a circular dentro de los establecimientos: “la tecnología llegó para quedarse”. Esta postura, a su vez, es coincidente con lo manifestado, casi en los mismos términos, en el ámbito académico por quienes visualizan la disrupción provocada por la pandemia como “una oportunidad sin precedentes para la transformación de la educación superior a nivel global” y señalan que “el fenómeno del aprendizaje en línea llegó para quedarse” en tanto “todos estamos involucrados en un mundo digital” (García Morales et al., 2021: 6, en Area Moreira, 2021: 69).

## **Autoevaluación institucional, calidad y proyectos formativos**

Si bien es cierto que se carece de investigaciones que permitan conocer en profundidad las características y los efectos de la educación remota de emergencia, el relato de lo sucedido en diferentes países durante el período da cuenta de una serie de obstáculos. En primer lugar, la enseñanza trajo aparejados los problemas de acceso, conectividad y uso de las herramientas tecnológicas. Los estudiantes de menores recursos no contaban con computadoras y con opciones de conectividad aceptables y se manejaban fundamentalmente con teléfonos celulares. De acuerdo con Cannellotto (2020) en la Argentina el celular es el dispositivo más difundido, con una penetración de 128,8 cada 100 habitantes, mientras que internet llega al 65% de la población, pero con una distribución muy desigual. A su vez, la velocidad de conexión y el mayor número de hogares conectados se concentran en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El autor sostiene que a pesar de la liberación de los dominios «edu» a través de convenios específicos entre las universidades y las prestadoras de servicios de telecomunicación, que facilitaron el acceso a páginas

web institucionales con repositorios bibliográficos y aulas virtuales, la preeminencia del celular limitó las posibilidades de navegación, la presentación de trabajos escritos, el acceso a la bibliografía y la lectura. De esta manera, “el modo en que las universidades se reinventaron frente a la urgencia de la pandemia no pudo sortear, en muchos casos, la barrera de las desigualdades ya existentes”. (Cannellotto, 2020: 220).

A su vez, la emergencia sanitaria impactó, primeramente y de un modo extraordinario, la docencia como actividad sustantiva de la universidad, esto es, la docencia entendida como la tarea de transmisión de conocimientos relacionados con el ejercicio de un campo profesional o académico particular. Desde este punto de vista, con respecto al modo como fueron desarrolladas las prácticas de enseñanza, hay acuerdo en que hubo más reproducción que innovación. Maggio (2021) señala que en el comienzo del confinamiento universitario se produjeron dos fases o tipos de prácticas docentes. En la primera, el profesorado intentó crear espacios *online* cargados de información (documentos de lectura, videos, presentaciones) que adoptaron el formato de aulas virtuales. En la segunda, se desarrollaron procesos de interacción comunicativa sincrónica con el estudiantado, pero emulando las formas comunicativas de las clases presenciales. En este sentido, las videoconferencias o videollamadas pasaron de ser una tecnología utilizada de forma minoritaria en tiempos previos a la pandemia, a ser la aplicación más extendida y sobreutilizada durante el tiempo pandémico. Area Moreira (2021) también expresa que las prácticas durante este lapso emularon o reprodujeron las actividades docentes de la enseñanza presencial empleando los recursos tecnológicos de la red, sin que se observe una disrupción o transformación de los modelos pedagógicos dominantes de la enseñanza universitaria.

En línea con las descripciones anteriores, la educación remota de emergencia implicó una extrapolación de la enseñanza llevada a cabo en las aulas físicas al entorno virtual. Este traslado, sin adaptaciones, en un ámbito donde la tradición mimética (Jackson, 2002) centrada en la transmisión de conocimientos fácticos y metodológicos, suele



hegemonizar las prácticas pedagógicas, se traduce en la configuración del “aula virtual” como un “repositorio de archivos en pdf”. Se trata de un enfoque en el que la incorporación de la tecnología no modifica el modelo pedagógico ni el de la comunicación, pues sólo se concibe como un puente para la transmisión: se valora el texto escrito a través de libros, partes de libros, artículos científicos y un proceso de comunicación unidireccional desde el docente y centrado en mensajes verbales. La consecuencia es la sobrecarga de textos que deriva en la imposibilidad de abordarlos en su totalidad, la dificultad para jerarquizarlos, la generación de aprendizajes superficiales frente a problemas de comprensión, el bajo rendimiento académico y la desaprobación de las acreditaciones que, finalmente, culminan en abandono de los espacios curriculares. Esta particularidad ha llevado a plantear que, a pesar del esfuerzo realizado por el cuerpo docente para dar continuidad a los procesos formativos, las acciones desarrolladas no cumplieron con los criterios de calidad pedagógica de la educación a distancia en entornos virtuales (Area Moreira, 2021; García Arieto, 2021).

También se acuñó el concepto “coronateaching” para referirse a esta migración que consistió en transformar, de manera abrupta, las clases presenciales al modo virtual sin una planificación ni preparación previa por parte del profesorado. De acuerdo con Ramos Torres (2020), en la mayor parte del profesorado se trató de la primera experiencia de enseñanza en entornos digitales dando lugar a resultados académicos empobrecidos o a frustración o agobio debido a la adaptación a una modalidad educativa que no se había experimentado. Además, señala que el término también alude al fenómeno socio-educativo emergente con implicaciones psicológicas, tanto en profesores como en estudiantes, caracterizado por trastornos de ansiedad y aumento del estrés que deviene de sentirse abrumados por recibir información excesiva a través de plataformas educativas, aplicaciones móviles y correo electrónico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véase: <https://onx.la/d2190> y <https://n9.cl/bpef1>

Ante las circunstancias señaladas, las presiones por introducir modelos híbridos o a distancia en la formación y la incertidumbre sobre qué hacer, resulta necesario fortalecer los procesos de evaluación para la toma de decisiones institucionales. Específicamente, el proceso de autoevaluación, más descuidado en la acreditación, como se dijo, centrada en criterios y estándares y con formatos preestablecidos. Esta autoevaluación debería centrarse en el currículum, frente al programa o el plan de estudios, como articulador de demandas externas e internas a las instituciones y disciplinas académicas. Colocar el currículum como eje de la reflexión supone aceptar y asumir las disputas que se ponen en juego a la hora de diseñar y desarrollar los proyectos formativos, así como la posibilidad de establecer los criterios de calidad y el propio diseño de la evaluación. Desde este punto de vista la acreditación no se confunde con la evaluación curricular por cuanto esta última requiere de una discusión y una toma de posición desde el punto del enfoque a adoptar que implica discusiones teóricas, metodológicas y axiológicas. La evaluación curricular, a su vez, conlleva un debate conceptual derivado de la polisemia asociada a las disputas en torno a cómo se entiende el currículum y cuáles han de ser sus finalidades.

El proceso de autoevaluación centrado en el currículum ha de ser democrático, focalizado y deliberativo con vistas a reconstruir los múltiples efectos de las prácticas curriculares durante la pandemia y la vuelta a la educación presencial en docentes, estudiantes ingresantes y avanzados, no docentes, personal de gestión, instituciones de la sociedad. Según Gairín Sallán (1993) la autoevaluación exige, más allá de la recopilación de información, una valoración de las discrepancias, una identificación de obstáculos, una elaboración de alternativas, una selección de la alternativa deseable y la aplicación a la acción elegida. Debe estar atenta a los efectos esperados y a los imprevistos que afectan tanto al objeto evaluado como al propio proceso de evaluación. Asimismo, el establecimiento de criterios y estándares debe constituirse en el punto de partida de una reflexión colectiva

que habilite la discusión y el contraste en un proceso en el que ha de prevalecer la comprensión y la flexibilidad sobre la categorización y estandarización de lo que se hace.

Una autoevaluación de esta naturaleza sienta las bases para conocer las circunstancias y condiciones existentes, así como aquellas que han de generarse si se decide modificar los modos en que se ha desarrollado la educación presencial hasta 2020 con la integración de las plataformas digitales. Esta autoevaluación ha de proponer criterios de calidad para la definición de los diferentes aspectos involucrados en los proyectos político-académicos que orientan la formación académica y profesional: los propósitos y contenidos, los ámbitos de intervención y las prácticas profesionales que hoy resultan relevantes, la formación teórica y práctica, la problemática de la disciplina-interdisciplina, los trayectos de formación, el derecho a la educación superior y la inclusión, la internalización, el lugar de las prácticas de investigación, y la curricularización de la extensión. La mayor parte de estos aspectos forman parte de la agenda actual para las instituciones universitarias y han de considerarse cualquiera sea la modalidad que se adopte, presencial, híbrida o a distancia, bajo criterios de calidad que promuevan prácticas de enseñanza innovadoras, democráticas e inclusivas, atendiendo a la educación superior como un derecho humano, un bien público social y un deber del Estado, en consonancia con las Conferencias Regionales de Educación Superior y los cambios introducidos en la LES en 2015.

## **Reflexiones finales**

Este trabajo propuso revisar el sentido de conceptos instalados en las agendas de políticas global, regional y nacional de la década de 1990 que tuvieron una poderosa capacidad para inducir cambios en la educación superior universitaria. En particular, la asociación de “evaluación” y “calidad” constituyó el núcleo central alrededor del cual se sostuvieron los principales ejes de la reforma durante este lapso. A su

vez, en cada contexto nacional se tradujeron en políticas y estrategias específicas, como se expuso para el caso de la Argentina.

En un trabajo reciente, previo al contexto pandémico, se recuperan estudios en los que se manifiestan percepciones acerca de los procesos de aseguramiento de la calidad entre los que se mencionan la escasa y poco significativa participación de los distintos estamentos y actores en la planificación y acreditación, la elevada carga de trabajo y lo engorroso de la evaluación con fines de acreditación, la homogeneidad de los criterios de calidad aplicados en los procesos de acreditación, los conflictos de interés, las dificultades con los evaluadores externos, entre los más significativos (Lemaitre, 2018).

Como expresa García Aretio (2021) “la educación remota de emergencia que permitió a muchos estudiantes continuar sus estudios en medio de la pandemia, no es una solución válida a largo plazo” (p. 10). Este es el principal motivo que abre un abanico de temas para el debate con el propósito de actualizar la idea de calidad educativa y los modos de constatación.

La escalada de la digitalización que propone avanzar hacia modelos híbridos y a distancia requiere de procesos de evaluación que privilegien la mirada sobre las propias realidades institucionales, es decir, el fortalecimiento de los procesos de autoevaluación con el propósito de diseñar caminos que colaboren en la resolución de las problemáticas estructurales e irresueltas de la educación superior y de las que profundizó e introdujo como novedosas el escenario de la pandemia. En este sentido, es necesario superar las dificultades de los modelos de enseñanza presencial y recuperar los principales beneficios de la educación a distancia digital, en la creación de alternativas que favorezcan la ampliación del derecho a la educación superior alcanzando la heterogeneidad de las poblaciones estudiantiles en términos de edad, sexo y género, raza y etnia, situación socioeconómica y laboral, discapacidades, religión, nacionalidades, por citar algunas de las más visibilizadas y sobre las cuales queda mucho por hacer en las instituciones universitarias.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Sonia (1996), “Combates y debates sobre la evaluación de la calidad en la Argentina”, *Pensamiento Universitario*, Año 4, Nº 4/5, pp. 3-17.
- Araujo, Sonia (1999), “La dimensión europea en la evaluación de la calidad de la educación superior: ¿hacia una ideología mundial de la calidad vía transferencia internacional?”, *Avaliação*, Vol. 4, Nº 4, pp. 15-25.
- .. (2003), *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*, La Plata, Al Margen-NEES.
- .. (2007), “Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción”, en Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- .. (2014), “La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas”, *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLIII (4), Nº 172, pp. 57-77.
- .. (2015), “Evaluación y acreditación: dos enfoques, dos dinámicas”, *Política Universitaria*, Nº 2, pp. 26-31.
- .. (2017), “La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina”, *Revista de Educación y Derecho/Education and Law Review*, Nº 15, pp. 1-9.
- .. (2017<sup>a</sup>), “Evaluación, calidad y mejora de la educación: aproximaciones críticas”, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, Año 8, Nº 12, pp. 70-86.
- .. (2020), “El desarrollo del currículum universitario en tiempos de COVID-19: oportunidad y contrariedad”. *Trayectorias universitarias*, Vol. 6, Nº 10, pp. 1-12.
- .. “Acreditación de carreras y evaluación curricular: dos ámbitos en tensión”, *Pensamiento Universitario*, Año 20, Nº 20, pp. 101-105

- Area Moreira, Manuel (2021), “La enseñanza remota de emergencia durante la COVID-19. Los desafíos postpandemia en la Educación Superior”, *Propuesta Educativa*, Vol. 2, N° 56, pp. 57-70.
- Brunner, José Joaquín (1994), “Estado y educación superior en América Latina”, en Guy Neave y Frans Van Vught, *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.
- Camou, Antonio (2007), “Los ‘juegos’ de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y universidad”, en Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (coords.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cannellotto, Adrián (2020), “Universidades viralizadas: la formación en y post pandemia”, en Inés Dussel, Patricia Ferrante y Darío Pulfer (comp.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera*, Buenos Aires, UNIPE.
- Clark, Burton (1998), “Crecimiento sustantivo y organización innovadora: nuevas categorías para la investigación en educación superior”, *Perfiles Educativos*, N° 81, pp. 1-11.
- Diaz Barriga, Ángel (2015), *Currículum: entre utopía y realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gairin Sallán, Joaquín (1993), “La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos”, *Bordón: Revista de pedagogía*, Vol. 45, N° 3, pp. 331-350.
- García Arieto, Lorenzo (2021), “COVID-19 y educación a distancia digital: preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento”, *RIED. Revista Iberoamericana De Educación a Distancia*, Vol. 24, N° 1, pp. 09-32. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/ried.24.1.28080>
- House, Ernest (1994), *Evaluación, ética y poder*, Madrid, Morata.
- IESALC-UNESCO (2020), *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*, Documento de trabajo, Caracas.

- \_. (2022), *¿Reanudación o reforma? Seguimiento del impacto global de la pandemia COVID-19 en la educación superior tras dos años de disrupción*, Caracas.
- Jackson, Philip (2002), *Práctica de la enseñanza*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Krotsch, Pedro (2002), “El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina”, en Pedro Krotsch (organizador), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Al Margen.
- Leite, Denise y Herz Genro, María (2012), “Quo vadis? Avaliação e Internacionalização da Educação Superior na América Latina”, en Denise Leite, María Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori y Raúl Álvarez Ortega, en *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO-Instituto Gino Germani.
- Lemaitre, María José (2018), “El aseguramiento de la calidad en América Latina y El Caribe. Un enfoque descriptivo”, en María José Lemaitre (coord.), *La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe*. Caracas, Córdoba, UNESCO-IESALC-UNC.
- Maggio, Mariana (2021), “Enseñar en la Universidad. Pandemia... y después”, *Integración y Conocimiento*, Vol. 2, N° 10, pp. 203–217
- Ministerio de Educación de la Nación (1995), *Ley de Educación Nacional de Educación Superior N° 24.521*, República Argentina.
- \_. (2020), *PlanVES: Plan de Virtualización de la Educación Superior. Secretaría de Políticas Universitarias*. República Argentina. Disponible en: <https://onx.la/c3b03>
- Ministerio de Educación y Deportes. Resolución N° 2.641 de 2017. Aprueba el documento sobre la opción pedagógica y didáctica de Educación a Distancia propuesto por el Consejo de Universidades, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Neave, Guy y Van Vught, Frans (1994), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.

- Olaskoaga Larrauri, Jon, Marúm Espinosa, Elia y Partida Robles, María Inés (2015), “La diversidad semántica y el carácter político de las nociones de calidad en la Educación Superior de México”, *Revista de la Educación Superior*, N° 173, pp. 85-102.
- Ramos Torres, Débora (2020), “Coronateaching ¿síndrome o nueva oportunidad para la reflexión? I/II”, IESALC-UNESCO, Disponible en: <https://onx.la/d2190> y <https://n9.cl/bpef1>
- Shugurensky, Daniel (1998), “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?”, en Armando Alcántara Santuario, Ricardo Pozas Horcasitas y Carlos Alberto Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI.
- Silvio, José (2004), “Tendencias de la educación superior virtual en América Latina y el Caribe”, en ANUIES, *La educación virtual en América Latina y el Caribe*, México, D.F., ANUIES-UNESCO/IESALC.
- Stenhouse, Laurence (1987), *La investigación como base de la enseñanza*. Selección de textos por J. Rudduck y D. Hopkins. Madrid, Morata.
- Tejedor, Fco. Javier (2000), “El diseño y los diseños en la evaluación de programas”, *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 18, N° 2, pp. 319-339.



### **III. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN UNIVERSITARIA**

---

# LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

---

## Desafíos y limitaciones de las políticas de equidad e inclusión de la diversidad

*Adriana Chiroleu*

La expansión de oportunidades en la educación superior constituye en América Latina y el Caribe una demanda social persistente asociada a varios factores: la globalización, los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la conveniencia de acelerar el desarrollo productivo por medio de la generación de innovaciones y tecnologías novedosas se la suele vincular también, a la búsqueda de una mayor cohesión y fluidez social que contribuya a una reducción de las desigualdades o, al menos, de las tensiones que estas generan. En tal sentido, y más allá de los límites que plantean los desajustes entre la multiplicación de los diplomas en un contexto de baja/lenta generación de puestos de trabajo, la sociedad continúa confiando en las mejores oportunidades laborales y los retornos más altos que obtienen los graduados universitarios. El mercado apoya este tipo de comportamiento pues redundando en su propia expansión a través del crecimiento de la demanda; para los gobiernos por su parte, esta parece constituirse en una vía más asequible para atenuar presiones sociales.

La incidencia de las variables sociales, políticas y económicas en la expansión de la demanda por estudios superiores se acelera aún más en la *era exponencial*. En tal sentido, la universidad ocupa un lugar central en la profundización de los avances de las TIC, así como en la generación de tecnologías disruptivas y de innovaciones que aceleren el desarrollo productivo.

En nuestra región, este proceso se desarrolla, sin embargo, en un contexto en el que el dictado de normas de reconocimiento de derechos que se ha generalizado en las últimas décadas, no siempre va acompañado por políticas públicas e institucionales eficaces que permitan plasmar aquella promesa. Por lo tanto, paradójicamente, una retórica favorable a la incorporación de la diversidad en las instituciones obtiene resultados modestos en términos de inclusión y reducción de las desigualdades.

Esto no significa desconocer la importancia de ese reconocimiento en el plano normativo, el cual supone un verdadero cambio en el paradigma dominante durante siglos, sino, en todo caso, reclamar que el mismo supere finalmente el plano formal para plasmarse en políticas que limiten los efectos de la discriminación.

Una revisión de las formas en que la diversidad procura ser incluida en la educación superior de América Latina nos permitirá analizar los logros y las zonas grises de estas políticas muy presentes en la retórica general, pero que aún está lejos de alcanzar resultados consistentes.

## **1. Diversidad, inclusión y democratización como temas de la agenda de educación superior**

En las últimas décadas, la sociología ha ido paulatinamente fijando el foco en la desigualdad a la par que fue complejizando su visión de la misma al reconocer que existen diversas formas de opresión y que las mismas no se reducen al plano material ni pueden explicarse sólo a través de la estructura de clases.

Esto implica extender el reconocimiento a una pluralidad de principios de clasificación de los individuos; en tal sentido, se sostiene, las

relaciones de clase coexisten con otras formas de opresión y otras bases de asociación y de identificación personal: las identidades étnicas, culturales, de género y religiosas (Dubet y Martuccelli, 99). Se entiende entonces, que la opresión social frecuentemente no se basa en una sola dimensión (económica) y aún más, a menudo esas dimensiones se refuerzan entre sí, aumentando la vulnerabilidad de ciertos grupos. Esto da paso a la utilización de la noción de interseccionalidad para explicar la situación puntual de ciertos agrupamientos.

Puede decirse pues, que, en las últimas décadas, la sociedad comienza a aceptar que la diversidad como hecho ineludible y lentamente se abre paso la idea que debería haber un espacio y un tratamiento equitativo para todas y todos, basado en la aceptación y el respeto de las diferencias. La diversidad no constituiría así una excepción, sino la regla general de toda sociedad. La negación mutó pues, en una cierta tolerancia y probablemente esta vaya conduciendo lentamente hacia un rechazo de la discriminación<sup>1</sup> y por ende, a una convivencia más armónica con fundamentos más amplios. Los cambios sociales son, sin embargo, siempre lentos y la sociedad está todavía en un limbo en el que la diversidad está aún lejos de alcanzar una plena aceptación.

Estas transformaciones no se han dado, sin embargo, de manera espontánea, y el ingreso de estas temáticas en la agenda social y de gobierno estuvo vinculada a las fuertes y extendidas presiones de movimientos sociales representantes de estas minorías que fueron forzando un cierto cambio cultural en la consideración de la relación entre lo singular y lo universal.

En la universidad, mientras tanto, asistimos al desarrollo de un conjunto de discusiones que suponen una contradicción con los principios jerárquicos que organizaron y ordenaron históricamente la vida universitaria; en tal sentido, el reconocimiento de la diversidad y la

---

<sup>1</sup> Dubet (2020) señala que, tradicionalmente la discriminación constituía parte del orden “normal” de las cosas y que, en estas circunstancias, tendía a permanecer invisible. Actualmente, en cambio, las luchas antidiscriminatorias están en el orden del día de las agendas políticas y los grupos otrora discriminados por su identidad (origen, color de piel, fe, sexo, sexualidad) pugnan por obtener el reconocimiento de esa identidad.

búsqueda de generar procesos amplios de inclusión que permitan superar prejuicios y discriminaciones dominan las discusiones académicas y orientan algunas de las políticas institucionales. En este caso, la temática se aborda como reflejo, pero también como factor estimulante de los cambios que se dan en la sociedad. Sin embargo, puede reconocerse también la incidencia de otros factores menos altruistas; en tal sentido, como se señalara anteriormente, este proceso de expansión de oportunidades puede asociarse a la ampliación del mercado educativo a través de la incorporación de sectores sociales antes ausentes.

En todo caso, estas discusiones que no pueden ser catalogadas como “neutras” ingresan en la actualidad en el repertorio de lo “políticamente correcto” y son abordadas en los diversos sistemas de educación superior para dar cuenta de un objetivo considerado como ineludible e inserto dentro de los parámetros de justicia de la época. El grado de compromiso real con las transformaciones en ciernes resulta sin embargo todavía –al menos- ambiguo.

De esta manera, la *diversidad* en todas sus formas, ha ido ganando centralidad en la sociedad constituyéndose en un rasgo cada vez más presente. Diversidad refiere en la universidad a la incorporación de grupos sociales que o bien estuvieron tradicionalmente ausentes por falta de condiciones materiales de acceso o por denegación, o bien fueron invisibilizados (mientras se negaba la discriminación que sufrían). Ellos reclaman en la actualidad un lugar con garantía de respeto y reconocimiento de las propias singularidades (Dubet, 2017). No quieren simplemente el acceso, sino una incorporación sin pérdida de su identidad en el colectivo estudiantil, esto es, a partir del reconocimiento de sus propias particularidades. Asimismo, reclaman posibilidades razonables de un tránsito amigable y resultados similares a los que obtienen los demás grupos. Demandan, en fin, que la diversidad que se declama aceptar y compartir, encuentre una vía de concreción en la práctica cotidiana.

Señala Gimeno Sacristán que la renuncia al ideal universalista y las necesidades prácticas de reconocer la multiculturalidad se proyectan en el currículum buscando un pluralismo universalista que dé cuenta del

mosaico de grupos que conforman las sociedades. Esto requiere desarrollar actitudes de respeto hacia lo “diverso” tratando que esa diversidad no profundice –como hizo frecuentemente- la desigualdad. Porque los individuos/grupos no sólo son diversos por su posición socioeconómica, su género, sus rasgos étnico-raciales o su complejidad física sino también respecto al poder desigual que ostentan, el cual actúa como favorecedor/inhibidor de los resultados escolares y en el medio laboral.

¿Cuáles son los principales conceptos a partir de los cuales se aborda esta temática?

Como punto de partida, es necesario remarcar que se trata de conceptos polisémicos, de uso (y abuso) habitual en los cuales a menudo opera lo que Sartori y Morlino (1994) denominan “estiramiento conceptual”. De esta manera, los mismos pueden decir a la vez, todo, o casi todo y nada o casi nada. De cualquier manera, todos tienen en común la búsqueda de ampliación de oportunidades para los grupos más vulnerables, presentándose en cambio diferencias sobre la amplitud de las mismas y las modalidades para alcanzarla.

La noción de *equidad* pone el eje de análisis en la búsqueda de justicia en una sociedad desigual en la que algunos requieren auxilios especiales para tener la posibilidad de alcanzar buenos resultados. En términos de Dubet (2020), implica que cada persona reciba los recursos que requiere para estar en igualdad de condiciones y poder así aprovechar las oportunidades educativas pues, de lo contrario, se reproducirían las desigualdades de origen. Esta situación lleva a Fitoussi y Rosanvallon a decir que la equidad es la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad.

Marc Demeuse (citado en López, 2006) distingue cuatro principios de equidad: en el acceso, en las condiciones o medios de aprendizaje, en los logros y en la realización social de esos logros. Para alcanzar la igualdad de logros es necesario promover desigualdades en los modos y en los momentos de ingreso y en el trato.

Se trata de un concepto de carácter distributivo y material que resulta sensible a las diferencias de ingreso, poder o estatus social de un indivi-

duo. En tal sentido depende de las concepciones de justicia que primen en un momento determinado. Por ejemplo, desde una visión meritocrática, la equidad implica dar a cada uno lo que merece por su esfuerzo y mérito, pero desde una concepción más incluyente en términos sociales, se busca dar a cada uno lo que necesita, en términos de recursos, oportunidades, beneficios, bienes y servicios para mejorar las condiciones de vida de los más pobres (Viveros Vigoya, 2012; Bracho, 2009).

Por su parte, la *inclusión* de la diversidad social en el ámbito educativo/universitario comienza a ganar centralidad en los debates a partir de los años '90. Supone reconocer que este es un rasgo que atraviesa las sociedades y resulta indispensable otorgar relevancia a su sostenimiento. Focaliza así especialmente en la fragmentación, la heterogeneidad social y la pervivencia de grupos que han sido discriminados/invisibilizados de forma explícita o que, por sus propias características, han quedado al margen de la expansión educativa en los diversos niveles. En la educación superior esto apunta a incorporar una diversidad socioeconómica, racial, cultural y sexual semejante a la que existe en la sociedad para remediar discriminaciones históricas que han cristalizado en situaciones de desigualdad. Si bien la diversidad no se agota en estas dimensiones, las mismas pueden ser representativas de muchos otros grupos que requieren tratamientos diferenciales para tener posibilidades de éxito en la universidad: por ejemplo: migrantes y refugiados políticos, personas con cargas de familia, estudiantes-trabajadores, etc.

Supone, por ende, el derecho al aprendizaje por parte de todos, independientemente de sus características individuales, para proporcionarles atención según sus propias necesidades, es decir, *generar condiciones propicias para la obtención de resultados favorables*. En tal sentido, considera que las barreras para el aprendizaje y la participación están en el entorno, y la institución “es responsable de disminuir las y/o eliminarlas, asumiendo que las dificultades no se encuentran principalmente en el estudiante, sino en el contexto físico, social, político e institucional en que este se desenvuelve” (Cinda, 2019). Trae implícito, además, el reconocimiento que *la compensación será indis-*

*pensable* para equilibrar las posibilidades de grupos provistos de experiencias y prácticas alejadas de las lógicas universitarias.

Por su parte, la idea de *democratización* sugiere una empresa que está sujeta a marchas y contramarchas pero que, en sí misma, no tiene punto de llegada por lo que incorpora permanentemente nuevas demandas en la medida en que las aspiraciones sociales mutan, expresando los cambios de la sensibilidad y los valores sociales.

Desde la perspectiva social, la democratización universitaria puede abordarse en sentido amplio y en sentido restringido. La primera acepción, la más generalizada, alude a la expansión de la educación a un mayor número de personas, independientemente que dicho acceso no anule exclusiones anteriores ni asegure oportunidades y resultados similares para grupos sociales diversos (Chiroleu, 2014).

En clave más restringida, en cambio, la meta no puede agotarse en la expansión de oportunidades, sino que debería ubicarse a nivel de la reducción de las desigualdades sociales. En tal sentido, si el acceso no conduce a la graduación y los diplomas obtenidos en instituciones segmentadas socialmente habilitan oportunidades laborales diferentes, entonces, aunque supongan una ampliación de los horizontes de sus detentadores, no operarán significativamente sobre la desigualdad social por lo que se atenuarán sus efectos democratizadores.

Los tres conceptos refieren específicamente a la diversidad de los grupos que conforman la sociedad y que deberían/podrían acceder, transitar y egresar de las Instituciones de Educación Superior (IES); sin embargo, se trata de conceptos de diversa amplitud (permeados además por diversas concepciones de origen) que, si bien tienen aristas convergentes, conllevan diferentes formas de tratamiento de la problemática. Equidad y democratización refieren especialmente a las condiciones materiales de vida de los estudiantes y a la generación de formas de compensación que conduzcan a la obtención de resultados exitosos. El concepto de democratización por su parte, pone el énfasis no sólo en el acceso sino en los resultados en términos de disminución de las desigualdades sociales.



La inclusión por su parte, supone un concepto más abarcativo pues no sólo refiere a las diferencias (materiales, culturales, de género, etc.) entre los sujetos sino a la necesidad de contener esas diferencias dentro de las instituciones a través de una adaptación de las mismas a los requerimientos de los estudiantes.

En la sociedad actual los tres conceptos implican valores positivos invocados como metas a alcanzar en los diversos ámbitos de la vida (inclusión social), en la educación (inclusión educativa) y en la educación superior. Sin embargo, todo indica que, incorporarlos al vocabulario cotidiano no supone generar los mecanismos necesarios para controlar los efectos negativos de la discriminación que frecuentemente, de manera explícita o tácita, anida en los claustros (como reflejo de la que existe en la propia sociedad) ni construir propuestas que permitan afrontar las disímiles posibilidades de éxito de estudiantes provenientes de sectores sociales desfavorecidos y otras minorías. No implica un rediseño del currículum y/o la generación de prácticas docentes e institucionales que incluyan de manera proactiva estas metas y las políticas públicas destinadas a promoverlas aún no han tenido un alcance ni resultados significativos.

¿Cuáles son los principales logros y dificultades que se perciben en los países de la región para generar una genuina incorporación de la diversidad a través de procesos que amplíen la inclusión y mejoren la democratización?

## **2. Avances y limitaciones de las políticas públicas e institucionales aplicadas en América Latina**

América Latina se caracteriza por una gran heterogeneidad social y cultural y por una acendrada desigualdad que tiene raíces históricas muy profundas. Sin embargo, a partir de 2002 y especialmente hasta 2017 la articulación entre un contexto internacional favorable para los commodities que exporta la región y políticas sociales redistributivas permitió una reducción del coeficiente de Gini, tendencia que se frenó ese año

para cambiar de signo y comenzar nuevamente a crecer como consecuencia de los efectos de la pandemia de Covid-19 (CEPAL, 2020).

En materia de educación superior, como punto de partida, los datos incluidos en el Cuadro N° 1 nos permiten apreciar -de manera comparativa- la evolución y la importancia que adquiere a nivel mundial la expansión de la matrícula en este nivel: entre 2000 y 2018, la tasa bruta de Matriculación<sup>2</sup> superior aumentó del 19 % al 38%, aunque con grandes disparidades entre las regiones.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de la Tasa Bruta de Matriculación en**  
**Educación Superior por regiones**  
**(2000-2018)**

	2000	2010	2018	Aumento porcentual
América del Norte y Europa	55	75	77	40
América Latina y el Caribe	23	41	52	126
África del Norte y Asia Occidental	21	31	46	119
África subsahariana	4	8	9	125
Asia central y meridional	9	17	26	189
Asia oriental y sudoriental	15	28	45	200
Oceanía	56	71	73	30
Media mundial	19	30	38	100

*Fuente: Hacia el acceso universal a la Educación Superior: tendencias internacionales, UNESCO-IESALC, 2020.*

---

<sup>2</sup> Tasa Bruta de matriculación: porcentaje de la población que se encuentra en el grupo etáreo correspondiente a los cinco años inmediatamente después de la graduación de la escuela secundaria (19-23 años).

Como se evidencia en los datos presentados, América Latina y el Caribe presentan una de las expansiones más rápidas desde el año 2000 (junto a Asia oriental y sudoriental). En lo que respecta al porcentaje de crecimiento, destacan especialmente Asia central y meridional y Asia oriental y sudoriental, aunque el crecimiento de A.L y el C también resulta significativo.

En 2018, alrededor de 30 millones de estudiantes asistían a IES de la región siendo el incremento desde 2010 de alrededor del 40%. La expansión en el acceso, es consecuencia de un conjunto de factores entre los cuales suele destacarse la ampliación de obligatoriedad y el incremento de las tasas de finalización del nivel secundario, la promoción de instancias de formación en carreras técnicas y profesionales de grado y de posgrado por parte de los países y la demanda por una mayor profesionalización que los sectores científicos, tecnológicos y productivos generan con la diversificación y especialización de los puestos de trabajo requeridos (Red INDICES, 2021).

Este crecimiento de la cobertura, sin embargo, no supone que todos los grupos sociales se hayan favorecido de manera equitativa, sino que, se aprecia que algunos, sea por motivos socioeconómicos, culturales, étnicos, de género, de situación de discapacidad, etc., continúan estando sub representados en las IES. Aunque no existen datos globales que den cuenta de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en términos de inclusión, diversos autores coinciden en que los grupos más vulnerables fueron los que experimentaron consecuencias negativas más profundas como secuela del aislamiento obligatorio. En tal sentido, el pasaje de las clases presenciales a las virtuales como estrategia paliativa que permitiera continuar con las actividades académicas tendió a ahondar las diferencias entre los grupos sociales por las asimetrías existentes en el acceso a Internet, en las condiciones de vida, en las situaciones de aprendizaje, etc.

Veamos a continuación algunos de las dimensiones en que se expresa la desigualdad.

### **a) Inclusión de la diversidad socioeconómica**

Un análisis de la información estadística disponible evidencia que el ingreso a la Educación Superior de estudiantes pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos ha aumentado de manera significativa en los últimos 15/20 años. Este acceso explica un porcentaje importante de la expansión de la matrícula y se grafica en la figura del “estudiante no tradicional” que viene siendo abordada extensamente por la producción académica.

Un informe del Banco Mundial de 2017 da cuenta de que “los jóvenes del quintil superior de la distribución del ingreso todavía tienen una probabilidad 45 puntos porcentuales más alta de acceder a la educación superior que los jóvenes procedentes del quintil inferior. No obstante, un 56 por ciento de esta brecha se explica por una menor tasa de graduación de la educación secundaria de los jóvenes más pobres, razón por la cual constituye el punto del cual parte la responsabilidad del nivel superior. Dicho de otro modo, el principal motivo por el que es menos probable que esos jóvenes accedan a la educación superior es que no se gradúan de la secundaria”. (Ferreya et al., 2017).

Esto no quiere decir que todos los graduados de educación media ingresen al nivel terciario, pues, en esta transición, operan otros factores de selección: académicos, económicos, familiares, etc. Por otra parte, entre los que logran acceder, los que pertenecen a los sectores sociales más desfavorecidos tienen más chances de abandonar los estudios de forma prematura sin alcanzar la graduación.

Para ampliar la representación social en las universidades de la región, las principales políticas desarrolladas en las últimas décadas apuntaron a alcanzar una mayor cobertura institucional a través de la creación de nuevos establecimientos y/o la expansión del número de vacantes y una mejor apoyatura económica a través de becas y/o créditos. Esto ha favorecido una ampliación del acceso que no fue acompañada por un equitativo crecimiento de las tasas de permanencia y egreso. La incorporación de camadas de alumnos no tradicionales da cuenta de la apertura de la institución a grupos sociales antes ausen-

tes, aunque sus logros (supervivencia) en los claustros no resultaron equitativos con relación a los grupos más favorecidos.

Un renglón aparte requiere plantear la estratificación interna que, con distinto nivel, experimentan las IES, las cuales conforman –en casi todos los países– un orden jerárquico orientado a privilegiar el acceso de ciertos grupos sociales en contextos fuertemente segmentados que favorecen el mantenimiento o la profundización de formas segregativas de acceso a este nivel educativo.

La ampliación de la cobertura constituye un rasgo fundamental en la medida en que supone generar ofertas de proximidad para sectores sociales que no pueden sostener los costos de una migración y radicación en los grandes centros universitarios. Esta creación institucional se generó a través de la vía pública (Argentina, Venezuela) o de la privada, o aún a través de la expansión simultánea de ambas (por ejemplo, Brasil durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores).

En lo que respecta al financiamiento de los estudios, la variedad de situaciones es grande, constituyendo el pago de matrículas en todas las instituciones (públicas y privadas) un parteaguas. Colombia y Chile constituyen ejemplos válidos de esta situación que trata de ser contenida a través de la generación de líneas de crédito y/o becas. Brasil que tiene también ambas formas de apoyo económico, las destina fundamentalmente al pago de matrículas en el sector privado, en razón que, el segmento público es gratuito. Por fin, países como Argentina y Uruguay en los cuales la universidad pública es gratuita y altamente demandada y valorada, las becas se destinan a cubrir los costos originados por el cursado de las carreras.

Créditos y becas plantean dos alternativas distintas para afrontar las dificultades económicas para financiar los estudios. En el primer caso, son bien conocidas las dificultades que a menudo se presentan para cubrir las deudas que generan los estudios y las penurias de las familias que atraviesan esa situación. Con relación a las becas, las mismas constituyen un estímulo para continuar los estudios, pero por su monto, difícilmente pueden cubrir los costos de oportunidad de elegir

ese camino. Ninguna de las dos opciones plantea, por lo tanto, una solución a la situación de carencia económica; en tal sentido, constituyen un reconocimiento del problema, pero deberían ser complementadas por otras formas de ayuda económica de mayor amplitud.

La otra dificultad por la que atraviesan frecuentemente los estudiantes provenientes de sectores sociales desfavorecidos son las de carácter académico; el bajo nivel de la formación recibida en la escuela media, a menudo atenta contra las posibilidades de desarrollar trayectorias exitosas en el nivel superior. La existencia de tutorías y seminarios de aprendizaje constituyen algunas de las modalidades que se esbozan para mejorar la distancia existente entre la formación obtenida por el estudiante y los requerimientos del nivel superior.

La potenciación entre dificultades de diversa naturaleza por su parte, rinde más complicada la probabilidad de permanecer y egresar. Esto no quiere decir que no existan posibilidades de éxito para estos sectores desfavorecidos, sino que la forma en que se han diseñado las políticas no impacta sobre el núcleo duro de este grupo.

En el cuadro N° 2 se presentan los datos de la evolución de la Tasa de matriculación en educación terciario en las últimas dos décadas en cuatro países. La mejora en la participación del primer quintil en el acceso a este nivel educativo resulta notoria en todos los casos, a pesar de resultar aun reducida en Brasil.

**Cuadro N° 2**  
**Argentina, Brasil, Chile y México. Tasa de matriculación neta**  
**en Educación Terciaria por quintiles de ingreso socioeconómico**  
**(último año disponible)**

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		MÉXICO	
	2000	2020	2004	2019	2000	2020	2000	2020
1° Quintil	9.2	20.2	0.7	7.4	10.3	42.0	4.5	20.9
2° Quintil	12.9	29.8	1.3	13.7	11.2	47.1	8.4	28.9
3° Quintil	24.8	38.0	3.8	23.7	20.8	45.7	14.0	33.3
4° Quintil	36.0	53.4	12.9	34.4	33.2	53.5	22.0	40.7
5° Quintil	54.9	66.1	47.2	63.2	58.0	73.0	51.8	58.1
5/1	5.9	3.3	67.4	6.1	5.6	1.7	11.5	2.8

*Fuente: Elaborado a partir de las Bases de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial.*

### **b) Inclusión de la diversidad étnico racial**

Alrededor del 20% de la población de América Latina y el Caribe se considera afrodescendiente y cerca del 10%, proviene de los pueblos originarios. Esto es, en conjunto suman un poco menos de 200 millones de personas sobre una población total de 650 millones; su distribución entre los países alcanza proporciones muy diversas, destacándose especialmente la concentración de los primeros en Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Venezuela y de los segundos en Bolivia, Guatemala, México y Perú (CEPAL, 2019). Tanto el peso cuantitativo de estas poblaciones como sus condiciones socioeconómicas caracterizadas por situaciones de pobreza y extrema pobreza, bajos niveles educativos y dificultades para acceder y completar el nivel medio y superior dan cuenta de la importancia que adquiere la temática.

La subrepresentación de grupos étnico-raciales ha sido enfrentada a través de la generación de las llamadas Políticas de Acción Afirmativa (PAA), las cuales constituyen acciones de reparación y compen-

sación que buscan operar sobre la discriminación sufrida por factores étnico raciales (aunque también pueden aplicarse por cuestiones de género, de lugar de nacimiento, de complejión física).

En Brasil, a partir de principios de nuestro siglo se generan políticas educativas diferenciadas para promover a los grupos sociales menos representados en las instituciones, abandonando así el discurso universalista que ponía el énfasis en el mérito. Es así como, desde 2002 algunas universidades estatales establecen políticas de este tenor y en 2012 se sanciona la Ley de *Cotas* que reserva la mitad de las vacantes de las universidades federales a alumnos provenientes de escuelas públicas, con una distribución entre negros, mulatos e indígenas que resulte proporcional a la composición de la población de cada estado del país.

Esto favorece el ingreso de estos grupos étnico-raciales tradicionalmente alejados de este nivel educativo. Los datos del Cuadro N° 3 muestran que, si bien la Tasa Neta en Educación Superior de los blancos todavía duplica a la de *pretos* y pardos, la distancia se ha reducido.

**Cuadro N° 3**  
**Brasil. Tasa de frecuencia escolar líquida en Educación Superior**  
**(18-24 años) según color.**

	Blancos	Pretos y pardos
2005	17,8	5,5
2015	26,5	12,8
2019	35,7	18,9

*Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios continua, PNAD, IBGE.*

A diferencia del caso brasileño, en Colombia no existen PAA gestionadas desde el Estado, sino que estas se dan a través de las propias IES. En tal sentido, las tres principales universidades públicas cuentan con programas de cupos especiales que incluyen a la población negra, afrocolombiana: la Universidad del Valle otorga un 4% de cupos, mientras que la de Antioquia y la Nacional de Colombia un 2%.



Como los afrocolombianos representan entre el 10% y el 26% de la población del país, estos cupos resultan por demás de insuficientes. Al respecto, se señala que, aunque la normativa dictada para favorecer el acceso de los grupos étnicos a la Educación Superior es destacada, se presentan profundos vacíos para alcanzar la habilitación de estas PAA en las universidades. “Colombia es un país con una inequidad estructural en la educación superior y tiene una deuda histórica con toda la población, en especial con los grupos indígenas y las comunidades negras” (Ocoró Loango y da Silva, 2017).

Más allá del nivel de compromiso con la temática de los gobiernos, Tubino (2017) señala que, en sí mismas, las PAA tienen distintos alcances y, por ende, posibilidades de éxito diversas. Aunque no son en sí mismas políticas de interculturalidad pueden generar cambios cualitativos en las estructuras simbólicas de la sociedad y cuando son aplicadas de manera integral pueden lograr una transformación profunda de las instituciones a través de un reconocimiento de las diferencias y la inclusión de la diversidad cultural en los planes de estudio y en las estructuras curriculares. Sin embargo, reconoce el autor, muy frecuentemente se opta por variantes asimilacionistas que introducen a los excluidos a los esquemas de vida, pensamiento y expresión hegemónicas. En estos casos, los efectos en términos de reconocimiento de las diferencias y reducción paulatina de las discriminaciones son más que reducidas.

Por otra parte, la aplicación de estas PAA genera o puede llegar a generar tensiones en las IES que, en algunos casos, afectan las formas de convivencia. Al respecto, señala Tubino (2017) que, al procurar la integración indiferenciada de los excluidos, sin reconocer la conveniencia de desarrollar acciones de “interculturalidad de doble vía”, no se generan verdaderos procesos de inclusión, sino que se mejora el acceso de grupos tradicionalmente excluidos, pero construyendo islotes étnicos al interior de las IES.

En México, por su parte, el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas y la creación de las llamadas universidades interculturales cons-

tituyen avances en la búsqueda de garantizar derechos para la población indígena; su eficacia, sin embargo, es aún limitada. Constituye en este sentido un instrumento que favorece el acceso y la permanencia y a veces el egreso de los indígenas de la educación superior. En estos casos se presentan otras dificultades en el plano de la inserción de los graduados de origen indígena en el mercado laboral. En general estas situaciones pueden vincularse al desarrollo de políticas fragmentarias y aisladas de efectos muy limitados en términos sociales.

En general, los autores destacan la existencia de grandes falencias en términos de representación en las universidades de la diversidad cultural y lingüística de las sociedades multiculturales en las que habitamos (Mato, 2012 cit. en CINDA, 2019). Se daría asimismo la reproducción de “estereotipos que impiden el diálogo de saberes y el encuentro intercultural” (Tubino, 2017). Esto puede relacionarse con el mantenimiento de “esquemas jerárquicos muy fuertes en sus instituciones los que se actualizan permanentemente en las relaciones interpersonales entre los actores involucrados: estudiantes, docentes y personal administrativo. Se naturaliza, así, la jerarquía, tanto por parte de quien está “arriba” como de quien está “abajo”, aceptándose y reproduciéndose dicha relación” (Tubino, 2017).

En tal sentido, las instituciones reflejan una cultura eurocéntrica y un modelo hegemónico de conocimiento basado en el proyecto de la ciencia moderna y sujeto a los mecanismos de mercado neoliberal (De Sousa Santos, 2014, cit. en CINDA, 2019).

Por otra parte, la inexistencia de estadísticas fidedignas impide ilustrar adecuadamente la evolución reciente de esta situación ni evaluar el éxito de las políticas implementadas. Si bien ha habido progresos en términos cuantitativos, los mismos han sido bastante limitados; algunas fuentes sostienen que alrededor del 3% de los estudiantes sería de origen indígena, aunque este dato (un valor por demás de exiguo) también es discutido pues no se conoce a fondo la forma y los criterios de captación: autopercepción, marcación externa (Didou Aupetit, 2018).

### **c) Inclusión de la diversidad en términos de género y otras sexualidades**

En lo que respecta a la desigual distribución de las oportunidades ligada al género, hasta hace poco tiempo ésta se vinculaba exclusivamente con la participación femenina en las instituciones. En los últimos años, sin embargo, comienza lentamente a considerarse la problemática de los sexos diversos/disidentes sexuales.

En lo que respecta a la participación de la mujer, la misma se ha expandido en las últimas décadas al punto que en varios países de la región la matrícula femenina supera la masculina. Otro tanto ocurre en términos de graduación. Se presenta sin embargo una segregación por sexo de carácter horizontal y vertical. Esto es, su distribución está lejos de darse de forma homogénea, concentrándose en las áreas de ciencias sociales y humanidades y en las carreras vinculadas con la economía del cuidado, esto es, actividades consideradas tradicionalmente femeninas. Por otra parte, se centra fuertemente en sectores sociales medios y altos.

Dentro de las IES, alumnas y profesoras experimentan asimismo en la vida académica cotidiana, discriminaciones por motivos de género, situaciones de desvalorización, violencia y acoso sexual.

Es importante destacar que la problemática de género en la educación superior está lejos de agotarse en la participación femenina y requiere la jerarquización de otras temáticas. Tal es el caso de las disidencias sexuales, esto es la situación de prejuicio y discriminación que experimentan minorías como lesbianas, gays y transgénero. La producción académica sobre estas temáticas resulta aún incipiente.

No obstante, en los últimos años se observa un lento (y difícil) avance de las problemáticas de género en el ámbito de la educación superior; este se materializa a través de la creación de centros de estudios, espacios académicos, la incorporación de las temáticas en el currículum, frecuentemente a través del formato de seminarios electivos; la elaboración de protocolos contra la violencia de género; son

menos frecuentes los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las estructuras universitarias.

#### **d) Inclusión de personas con diversidad funcional**

En lo atinente a la generación de oportunidades para el acceso de una mayor diversidad funcional (discapacitados) en el contexto de una educación superior inclusiva, se trata de una tendencia que se ha ido expandiendo en los últimos años a través de diversos mecanismos: cursos especiales, becas, financiamientos para infraestructura en las IES.

La escasa formación específica del profesorado para atender a alumnos con diversidad funcional constituye uno de los principales problemas a enfrentar junto con la ausencia de una sensibilización profunda de la comunidad universitaria sobre la temática. Estos estudiantes requieren recursos y modificaciones en el currículum, que compensen su situación académica y normalicen su desarrollo formativo. Estos cambios, sin embargo, atañen especialmente a lo metodológico, actividades, evaluación y contenidos no nucleares, no debiendo afectarse los contenidos fundamentales y los objetivos. En tal sentido, la adecuación al alumnado con discapacidad supone salvaguardar la adquisición y desarrollo de las competencias básicas para los ejercicios profesionales.

Los bajos porcentajes de estudiantes con discapacidad entre los/las estudiantes y sobre todo entre los/las graduadas dan cuenta de los efectos limitados de estas políticas.

### **1. Desafíos para lograr cambios sustantivos**

Generalmente se piensa a la educación superior y más específicamente a la universidad como una institución jerárquica y burocrática en las que prima la igualdad de oportunidades y el mérito, desconociéndose a menudo que está fuertemente atravesada por sesgos discriminatorios que entorpecen las trayectorias de ciertos grupos, algunos de los cuales se ven especialmente perjudicados por la acumulación de desventajas.

Es por eso que la interseccionalidad constituye un marco analítico propicio para abordar esta problemática pues entiende que los individuos pueden ser miembros de múltiples grupos desfavorecidos al mismo tiempo y, por lo tanto, pueden enfrentar más barreras en el sistema académico.

Las discrepancias conceptuales señaladas anteriormente, aunque amplias, no merecen constituir un núcleo que divida aguas entre aquellos que apoyan la apertura de oportunidades que permitan contener en el ámbito institucional a grupos diversos. Sí resulta oportuno en cambio, reconocer los puntos de partida y los fundamentos de las políticas que se propician.

Mirando el medio vaso lleno, es oportuno señalar que estas cuestiones son en la actualidad tema de debate académico y se avanza de manera despereja pero constante en su consideración dentro de las instituciones y en las políticas públicas. Esto merece leerse teniendo en cuenta que los cambios sociales son siempre lentos y se lentifican aún más cuando se trata de considerar un tema tan negado e invisibilizado como el de la diversidad. Los limitados logros que se obtienen encienden las alarmas y nos obligan a interrogarnos sobre ¿qué es lo que falla? ¿las herramientas que se están utilizando o la “voluntad transformadora” anida fundamentalmente en la retórica? ¿se trata de un discurso con bases operativas concretas que conduce a un destino luminoso, mera retórica o una moda, quizás pasajera?

Esto es, hay un hiato considerable entre la retórica utilizada y la forma operativa en que ésta se traduce. Por tal motivo, los logros en materia de incorporación exitosa de la diversidad y generación de procesos de inclusión son más que modestos.

Para avanzar en este camino, convendría tener en cuenta al menos algunas cuestiones:

1. Desde la perspectiva de las *políticas públicas* sería conveniente dejar atrás el carácter disociado de muchas de las estrategias encarradas para avanzar en su integralidad y en su articulación con los otros niveles educativos. Esto supondría reconocer las múltiples

formas en que opera la desigualdad en la educación superior. Pero también implica superar la discontinuidad que se da en estas políticas a partir de su asociación con proyectos político-ideológicos diversos y aun de signo contrario.

2. Desde la perspectiva de las *políticas institucionales*, las lecciones de la experiencia indican como conveniente avanzar en un abordaje conjunto de la problemática de la diversidad de estudiantes y docentes. Al respecto, habría que superar la retórica complaciente que se da sobre estos temas para lograr su jerarquización no sólo en términos declamativos sino en la dotación de los recursos disponible para poner en marcha los cambios.

Por otra parte, si bien las universidades tienen un conjunto de rasgos comunes también están atravesadas por importantes singularidades que desaconsejan suscribir, sin un análisis profundo, las políticas que funcionaron en otros casos.

3. A menudo se aborda la diversidad a través de un discurso desarticulado que focaliza en los rasgos que diferencian a estas minorías entre sí; esto tiende a dificultar el reconocimiento del elemento que tienen en común, esto es la discriminación que sufren en su tránsito institucionales (y social). En tal sentido, una agenda fragmentada de defensa de los derechos de las minorías no hace sino perjudicarlas y restarles fuerza y apoyo.

La tarea a desarrollar es titánica, pero se da en una época en la que, al menos, la diversidad es reconocida como un valor positivo y además forma parte del repertorio de lo políticamente correcto. Domar los prejuicios no será tarea sencilla pues estos están inscriptos en el ADN de la sociedad, pero los avances, aunque lentos, están a la vista. Profundizar el estudio de la problemática de la diversidad en la educación superior/universidad y develar las múltiples facetas de la desigualdad constituye un desafío para controlar sus efectos más negativos. En tal sentido, un avance significativo ha sido reconocer

que la desigualdad socioeconómica, aun teniendo una importancia central, no constituye la única forma de desigualdad.

Como decíamos antes, la democratización es una tarea que no tiene un límite y está siempre buscando nuevas formas en la que expresarse, demoliendo obstáculos y atravesando vallas. Correspondería pues, salir de la zona de confort de lo políticamente correcto para generar políticas proactivas que nos pongan en la ruta de cambios significativos.

## Bibliografía

Bracho, Teresa (2009), “Equidad educativa: avances en la definición de su concepto”. *Memoria Electrónica del X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz, COMIE.

CEPAL (2019), *Panorama social de América Latina*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/handle/S1901133\\_es](https://repositorio.cepal.org/handle/S1901133_es)

CEPAL (2020), *Panorama social de América Latina*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/files/presentation/files>

Chiroleu, Adriana (2014). “Alcances de la democratización universitaria en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación* N° 65/1, Madrid, (OEI). Recuperado de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/6000Chiroleu.pdf>

CINDA (2019), *Educación Superior inclusiva*, Santiago de Chile, CINDA.

Didou, Sylvie (2019), “Las 100 universidades del gobierno de López Obrador: ¿promesa cumplida o fracaso anunciado”, *Nexos*, Blog de Educación, mayo. Recuperado de: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1736>

Dubet, François (2020), *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

----- (2017), *Lo que nos une*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

-----y Martuccelli, Danilo (2000), *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Losada.

- Ferreira, María, Avitabile, Ciro, Botero Álvarez, Javier Haimovich Paz, Francisco y Ursua, Sergio (2017), *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial.
- Fitoussi, Jean Pierre y Rosanvallon, Pierre (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Gimeno Sacristán, José (1995), “Diversos y también desiguales, ¿qué hacer en educación?”, *Revista Kikiriiki, Revista del Movimiento Cooperativo Escuela Popular* N° 38. Recuperado de: <http://aecgit.pangea.org/memoria/pdf/Jose%20Gimeno.pdf>
- López, Néstor (2006), *Equidad educativa y desigualdad social*, IPEE-UNESCO.
- Mato, Daniel (2017), “Educación Superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina”, *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 20. Caracas, IESALC.
- Ocoró Loango, Anny y DA SILVA, María Nilza (2017), “Afrodescendientes y educación superior. Un análisis de las experiencias, alcances y desafíos de las Acciones Afirmativas en Colombia y Brasil”, *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 20, Caracas: IESALC.
- RED INDICES (2021). *Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de indicadores de la Red Índices*. Recuperado de: <http://www.redindices.org/novedades/84-panorama-de-la-educacion-superior-en-iberoamerica-a-traves-de-los-indicadores-de-la-red-indices>
- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1994). *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
- Tubino, Fidel (2007), “Las ambivalencias de las acciones afirmativas”, en Juan Ansion y Fidel Tubino. (org.). *Educación en ciudadanía intercultural. Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/Educacion-en-ciudadania.pdf>



Viveros Vigoya, Mara (2012), *Equidad e Inclusión en la educación superior. Algunos aportes a la discusión desde la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia*. Recuperado de: <http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/1647cb7d-f511-447d-9696-61bc8fe5825e/equidad-inclusion-educacion-superior.pdf?MOD=AJPERES>

# ILUSIONES INCLUSIVAS E INCLUSIONES HISTÓRICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

---

*Marcela Mollis*

## **Presentación**

Este trabajo aborda el campo universitario durante los últimos doce años de continuidad gubernamental del llamado “kirchnerismo” (2003-2015), poniendo foco en las tendencias cuantitativas emergentes de una continuidad política poco usual. El capítulo se propone articular las dimensiones de transformación de la educación superior universitaria en democracia, haciendo hincapié en las llamadas políticas inclusivas durante las tres administraciones de los Kirchner, en diálogo con las tendencias de universalización de la educación superior que recorren escenarios regionales, latinoamericanos y mundiales.

Nuestro análisis se inicia con la ruptura de la hegemonía global-neoliberal a partir de la crisis del 2001, en particular, con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003. Para abordar las configuraciones histórico-políticas de la educación universitaria, recupero parte de la mirada topográfica acerca de lo social de Pierre Bourdieu (1983 y 1988). Desde esta perspectiva, entendemos que *el conjunto de teorías, discursos, saberes consagrados y prácticas sociales que operan*

*en torno a la universidad, conforman un campo.* Resulta pertinente aclarar que nuestro abordaje tiene una clara limitación en cuanto a su objeto y se distingue de otras producciones que abordan el campo académico (Fanelli y Moguillansky, 2014) de la estructura universitaria o incluso los que abordan las políticas universitarias en relación a la autonomía y sus condicionantes financieros internacionales.

## **1. Reformas de la educación superior en democracia: nuestros interrogantes**

El campo de las reformas universitarias en América Latina, se configura en los últimos casi 40 años a partir del problema de la “calidad junto a la eficiencia universitaria” que no sólo fue introducido por algunas agencias internacionales (CEPAL, UNESCO, Banco Mundial) externas a la universidad, sino también por prestigiosos expertos como José Joaquín Brunner, Simón Schwartzman, Christian Cox, Jorge Balán, Carmen García Guadilla, Daniel Levy, entre otros. Ambos tipos de discursos reconocían el quiebre del contrato social con el Estado, consecuentemente las universidades públicas y privadas fueron arrojadas a las fuerzas del todopoderoso mercado y comenzaron a transitar la “mercadotecnia” (Sguissardi, 2006; Dias Sobrinho, 2008) como alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad. La simplicidad del contexto internacional de las reformas, contrastaba con la compleja tarea a la que se abocaban los gobiernos de Argentina, Bolivia, México y Brasil (Aboites, 2010; Leite, 2010; Mancebo & Bittar & Chaves, 2012). Al mismo tiempo, el debate sobre la educación superior ocupó un espacio relevante en las agendas de diversos organismos internacionales, incluyendo a la banca multilateral (Boaventura Da Santos, 2005). Esta circunstancia no hizo sino confirmar la importancia del nivel superior dentro de una discusión más amplia en los ámbitos de debate y definición de políticas educativas de alcance nacional. Un interesante ejemplo de lo que acabamos de afirmar, es el capítulo elaborado por Roberto Rodríguez Gómez (2003) *El debate internacional sobre la reforma de la educación*

*superior. Perspectivas nacionales*, en el cual sintetiza documentos que ofrecen diagnósticos y recomendaciones sobre sistemas nacionales de educación superior. Se revisa el caso de Francia, a través del Reporte de la Comisión Attali; el del Reino Unido, con el Reporte de la Comisión Dearing; el caso de los Estados Unidos, mediante el Informe de la Comisión Boyer; el caso de España, a través del Informe de la Comisión Bricall; y el caso de México, mediante el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) titulado “La Educación Superior en el siglo XXI”.

La organización del capítulo aspira dar respuestas a los siguientes interrogantes:

- a. La creciente demanda social por la educación superior durante los tres gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner: ¿Cómo fue orientada? ¿A través de qué políticas y mediante la aplicación de cuáles dispositivos?
- b. ¿Qué tendencias cuantitativas emergen desde el 2003 hasta el año 2015?
- c. ¿Cómo se vinculan los conceptos “inclusión social, democratización y universalización” de la educación superior universitaria?

## **2. Escenarios globales, reconocimientos locales: una retrospectiva kirchnerista**

En una publicación sobre las tendencias mundiales de la educación superior, el especialista chileno José Joaquín Brunner (2012) pone de relieve la tasa de participación en la educación superior con respecto a la cohorte en edad correspondiente y categoriza los países según esta información. El autor muestra -apoyado en datos cuantitativos de un Informe titulado “*Educación Superior en Iberoamérica 2011*” editado por Brunner y Rocío Ferrada- que los sistemas nacionales de educación superior se pueden clasificar por tamaño (grande: más de 2 millones de matriculados; medio-grande: 1 a 2 millones; medio: entre 500 a 1 millón; medio-pequeño: 150 a 500 mil; y pequeño: 0 a 150 mil) y por el nivel de masificación o universalización definido como

un porcentaje de la cohorte en edad correspondiente (bajo: 25% o menos; medio- bajo: 26 a 35% ; medio: 36 a 45%; medio- alto: 46 a 55% y alto: 56% o más). Resulta muy ilustrativo ubicar a la Argentina junto con España, Portugal, Cuba, Venezuela, Uruguay y Chile, con las tasas más altas de participación en educación superior -más del 50 por ciento- y el mayor tamaño que supera los 2 millones de matriculados.

“..Otros dos países —Panamá y Ecuador— es probable que alcancen tasas similares de participación a finales de la presente década. Permítanme anotar, con fines comparativos, que algunas tasas ubicadas en la franja del 50% al 60% son hoy propias de países desarrollados, encontrándose allí Irlanda, Austria, Francia y Reino Unido, mientras Suiza está a punto de sumarse” (Brunner, 2012: 134).

Para Brunner (2012) y Schofer & Meyer (2005) esta tendencia de masificación y universalización de la educación superior representa un verdadero cambio, una transformación radical en la historia de la educación superior, asociada a dimensiones socio políticas, culturales e institucionales tales como:

“La democratización política y la difusión de los derechos humanos, incluyendo la idea de que el progreso se basa en la educación y que el acceso a ésta, en todos sus niveles, es un derecho universal; en segundo lugar a la cientificación y tecnificación de las sociedades, que desembocan en la noción de una sociedad global del conocimiento y de la información, donde el capital científico, profesional y técnico juega un papel estratégico; en tercer lugar a la emergencia de lógicas de planeamiento nacional, cambio organizacional y transformación personal frente a un horizonte de crecimiento sin límite que sitúa al cambio -y no a la estabilidad- en el centro de las políticas sociales; en

cuarto lugar, a la aparición en la arena internacional, de organismos e instituciones que promueven una agenda y discursos pro-educacionales, diseminando la idea de que el progreso de los pueblos, la competitividad de las economías, la movilidad y cohesión sociales y la suerte individual de las personas están indisolublemente ligadas a procesos de escolarización” (Brunner, 2012: 134).

Sin embargo, a la luz del poder global económico y financiero, no nos llama la atención que la “histórica universidad” como institución jerárquica del conocimiento está en el centro del debate y de los cuestionamientos. En marzo de 2015, en el marco del *Global Education & Skills Forum* llevado a cabo en Dubai, los personajes considerados más relevantes de la arena educativa fueron llamados a debatir y se centraron en torno al interrogante: *¿Para qué sirve la Universidad hoy?* A pesar de algunos disensos, llegaron a la impactante conclusión que la educación superior universitaria se ha vuelto irrelevante a la hora de conseguir un empleo.

Ante cualquier comparación, es fundamental comprender las diferencias teniendo en cuenta la estructura de origen de los sistemas de educación superior mundiales. Los llamados modelos europeo y norteamericano, refieren a la universidad (*Research University & College*) como institución jerárquica del saber profesional y académico-científico, además de unos pocos Institutos Universitarios de gran prestigio académico, como por ejemplo *L'École des Hautes Études*, dentro del nivel de la educación superior. Las instituciones terciarias técnicas y vocacionales, de artes y oficios, *community colleges*, etc. fueron creadas en un circuito paralelo para atender las demandas de empleo del sector medio y subalterno. En la Europa industrializada y sus ex colonias (India, Sudáfrica y Australia, por ejemplo), estos establecimientos proveen mano de obra calificada y en algunos casos, personal superior para áreas tecnológicas especializadas (Mollis, M. 2008, 2001; Beckham, E. 2000; Cross & Cloete & Beckham & other, 1999, Altbach,

1994). Este doble circuito diferenciado entre instituciones selectivas que forman profesionales y académicos versus instituciones terciarias que capacitan para el trabajo, no tiene equivalencia en general, con la estructura de educación superior latinoamericana y argentina. Así en nuestra región, la masificación de la educación superior responde a un entramado histórico de desarrollo político-social más que al requerimiento del mercado de trabajo (Cano, 1985; Jozami, 2001; Riquelme, 2011) generando el problema de la desocupación de un número importante de graduados y la subocupación que deviene de los títulos o diplomas universitarios recibidos en relación con el tipo de tarea realizada.

En América Latina desde el surgimiento de las universidades coloniales y durante los periodos independentistas pos coloniales, las universidades públicas se fueron configurando como ámbito de formación de la dirigencia nacional-local, a través de valores y habilidades político-ciudadanas con acceso directo a los saberes y títulos aptos para el desempeño de las profesiones liberales (Mollis, M. 2014, 2015). Por otra parte, Simón Schwartzman en su trabajo “Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto”, introduce la evolución histórica de la enseñanza superior en América Latina, señalando las tensiones entre la tradición católica de la colonización ibérica y las ideas de la Ilustración que se hicieron presentes con la independencia, especialmente en su versión racionalista francesa. Estas ideas tomaron cuerpo en las universidades “napoleónicas”, las que rápidamente se extendieron a través de toda la región. El autor discute cómo el sistema de educación superior se fue desarrollando, enfrentando los problemas de la masificación y la diversificación con sus consecuencias en “el *ethos* académico, el gobierno y el financiamiento de la enseñanza superior”, así como los principales efectos de las políticas y reformas dirigidas al sector en la década del 80. De acuerdo al autor, las políticas han fracasado, ya sea debido a que han intentado desplazar la coordinación y el control de los sistemas de educación superior (por parte del Estado, las oligarquías académicas o el mercado),

a uno de los tres polos de coordinación excluyendo a los otros dos, o porque han favorecido al sector equivocado en cada polo. El resultado de todo ello es que, en la mayoría de los países de la región, la educación superior se halla en crisis y con necesidad de redefiniciones en su relación con la sociedad.

A fines de los años 80 y durante los 90, se fueron implementando un conjunto de reformas de la educación superior parecidas entre sí en la región. Los primeros países “modernizados” fueron Chile, Argentina, Bolivia y México (Tünnerman, 2008) en parte, como consecuencia de la masiva expansión de la matrícula en dicho nivel. Así fue como se promulgaron leyes de educación superior que, paradójicamente, representaron una tendencia regulatoria en los escenarios institucionales con mayor tradición autónoma (Mollis, M. 2014; Weise, 2010). Estas legislaciones promovieron la diversificación institucional y se crearon nuevas instituciones superiores no universitarias (“institutos universitarios” equivalentes a los colleges norteamericanos) con ciclos cortos que otorgan certificados y títulos intermedios universitarios, junto a nuevas instituciones terciarias privadas. Se diversificaron las fuentes de financiamiento, otrora hegemónicas por el estado nacional, hacia la búsqueda de recursos alternativos como el cobro de cuotas o aranceles –voluntarios o impuestos- para los cursos de grado y posgrado, así como la oferta de servicios, patentes, consultorías, asesoramientos, etc. en los sistemas tradicionalmente gratuitos. En esta dirección aumentó la inversión privada en la oferta de educación superior, junto a procesos de privatización y mercantilización de ofertas educativas no controladas por órganos representativos del interés público; se fue consolidando con mayor presencia en países como México, Puerto Rico, Colombia, etc., nuevos actores en el campo de la educación superior reconocidos por los especialistas como “nuevos proveedores” (Rodríguez, 2003; García Guadilla, 2010).

Entender la universalización de la educación superior a la luz de los procesos democratizadores y la difusión de los derechos humanos, nos lleva necesariamente a los tiempos de recuperación democrática



en Argentina. A partir del gobierno de Raúl Alfonsín se puede reconocer en el escenario político, una fragilidad intermitente ante los poderosos intereses económicos que desestabilizaron las promesas democratizadoras alfonsinistas y apuntalaron la administración neoliberal más alabada por las agencias financieras de los Estados Unidos de Norteamérica (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Así, la política económica del ex Presidente Carlos Menem fue considerada un “modelo” ejemplificador para el resto de América Latina y en 1998 en una ceremonia pública, fue premiado por economistas del Fondo Monetario en Washington. Obviamente al finalizar su mandato, los condicionantes económicos neoliberales habían desmoronado el desarrollo político, económico y social de la Argentina (como sucedió con Irlanda, España, Portugal, Grecia, a partir del 2008 con posterioridad a la impactante caída de Wall Street).

Desde la brutal crisis del 2001, las administraciones democráticas de los Kirchner fueron interpeladas por otros intereses locales que llevaron a Néstor Kirchner a negociar la “inviabile” deuda externa que había puesto a la Argentina en sintonía con la dependencia económica y cultural. Entre las políticas más innovadoras de ambas administraciones surgen las que satisficieron demandas vinculadas con la igualdad de género (leyes de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género) y de inclusión social de los sectores menos favorecidos (políticas de subsidios y becas), así como el desarrollo de políticas de derechos humanos.

Estas políticas se desplegaron en un escenario cambiante, en una Argentina menos convulsionada que buscaba cierta articulación con el desarrollo de un modelo económico muy diferente al que lo había precedido. Con posterioridad de la llamada década neoliberal y las administraciones radicales, Néstor Kirchner asciende al poder reinaugurando un discurso “nacional y popular” orientado hacia la integración regional latinoamericana, que se efectivizó con la recuperación de fábricas y algunas industrias nacionales, el crecimiento del empleo y la mejora del salario, combinadas con políticas de inclusión

que favorecieron el incremento del mercado interno. En la búsqueda de articulación entre las políticas de Estado y las universitarias, es indispensable hacer referencia al papel central y protagónico que tuvo el Estado con respecto a las políticas de desarrollo productivo que fortalecieron dinámicas de cambio impactando en el circuito científico tecnológico (Ministerio de Ciencia y Tecnología & Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-) y en el universitario a través del incremento significativo del número de becarios e investigadores (Quiroga, 2008:32).

Uno de los dispositivos más atractivos en cuanto al logro de objetivos de inclusión social y democratización del acceso al conocimiento de las políticas del kirchnerismo, es el llamado *Programa Nacional de Popularización de la Ciencia y la Innovación* que buscaba profundizar el acercamiento de la ciencia y la innovación a la sociedad con el propósito de contribuir a la apropiación social del conocimiento y a la formación de una ciudadanía responsable. El Programa se propuso estimular las vocaciones científicas y tecnológicas en los jóvenes, promover la cultura científica, contribuir a la comprensión de la importancia de la investigación y de sus resultados para el desarrollo de la sociedad, promover la cultura innovadora en pequeñas y medianas empresas y contribuir a la comunicación dentro de la comunidad científica. Para su concreción, el Programa actuaba de manera directa, a través de la ejecución de acciones propias, y de manera indirecta, a través de la promoción de acciones de otros actores sociales. Entre los variados programas y acciones que se proponen, la divulgación tuvo un papel central.

La Universidad Nacional de General Sarmiento ha publicado una colección de estudios sobre las políticas universitarias durante los tres gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, con la cual consideramos necesario entrar en diálogo. A la luz de las producciones de Adriana Chiroleu & Claudio Suasnábar & Laura Rovelli (2012) y Adriana Chiroleu & Mónica Marquina & Eduardo Rinesi (2012) se puede corroborar (coincidentalmente con las tendencias cuantitativas que se

presentarán más adelante), una orientación transformadora dirigida fundamentalmente a la inclusión educativa:

En el 2009, Chiroleu y Iazzetta concluían a partir del análisis documental de la prensa, que el tema universitario no había sido hasta entonces una prioridad en la agenda de gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007. Hoy, finalizado el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, y considerando una perspectiva temporal más amplia que incluye dos periodos de gobierno, así como otros tipos de fuentes, nos hacemos la misma pregunta de entonces: más allá de la sensación de mejora del sector, ¿existe realmente una política universitaria Ka? (Marquina, 2012:75).

A nuestro entender, las políticas universitarias del *kirchnerismo* pueden ser reconocidas en primer lugar, por la real dificultad para promulgar una nueva Ley de Educación Superior, demandada por diversos representantes del entonces oficialista Frente para la Victoria (FPV), del socialismo, radicalismo, etc., con la finalidad de reemplazar la ley 24.521 promulgada en 1995 durante el gobierno de Carlos Menem. En segundo lugar, en consonancia con las políticas orientadas al aumento del financiamiento educativo, reconocemos la ausencia de conflictos en materia salarial junto al mantenimiento y nuevas asignaciones presupuestarias para los programas con un visible impacto a nivel de la infraestructura universitaria y apertura de universidades nacionales y provinciales. Por último, la dimensión más innovadora de ambos mandatos, consistió en la búsqueda (no siempre exitosa) de articulación entre las políticas universitarias y las políticas de igualdad de género, derechos humanos, inclusión social y desarrollo productivo a través de un tipo de vinculación directa con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

### **3. La educación superior universitaria desde 2003 hasta 2015**

El período que se inicia en Argentina con el gobierno de Néstor Kirchner (2003) inaugura un conjunto de políticas -como lo han señalado más arriba Brunner y otros- que también están presentes y condicionan la expansión y universalización de la educación superior a nivel mundial. Durante su gestión, y a pesar de haber dejado en deuda la promulgación de una nueva Ley de Educación Superior, se recuperó cierta iniciativa política acorde con un nuevo modo más orientado a la producción (Buchbinder y otros, 2008:76). Estos autores señalan que se logró la contención de conflictos laborales y salariales destacándose la labor de Daniel Filmus en el Ministerio de Educación, y se pusieron en marcha innovaciones en materia de políticas universitarias, que se orientaron a resolver el problema de deserción, los mecanismos para articular la universidad con la escuela media y la inclusión social (Mainero y Mazzola, 2015).

Con referencia a las leyes educativas promulgadas en el primer período kirchnerista, todas muestran un espíritu reparador en materia salarial con respecto a las demandas del sector. En el año 2003 se sancionó la Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (25.864), la misma contempla la posibilidad que el PEN asista económicamente a aquellas jurisdicciones que no estén en condiciones de saldar deudas salariales con los trabajadores de la educación. Por otro lado, en el año 2004 se sancionó la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25.919) la cual prorrogaba por cinco años el Fondo Nacional de Incentivo Docente próximo a vencerse, destinado al pago de salarios de trabajadores de la educación. Durante el año 2005 se sancionaron dos leyes orientadas a la articulación del sector educativo con el productivo: por un lado, la Ley de Educación Técnico-Profesional (26.058) que favoreció la recuperación de la educación técnica olvidada por la Ley Federal de Educación; y por el otro, la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) que dispuso que la inversión en

Educación, Ciencia y Tecnología debía alcanzar para el año 2010 un 6% del PBI. En el año 2006 se sancionaron otras dos leyes relevantes para la democratización educativa: la Ley Nacional de Educación Sexual Integrada (25.864) que establece que todos los estudiantes tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal; y la Ley de Educación Nacional (26.206) que incorpora lo sancionado con anterioridad en cuanto a destinar no menos del 6% del PBI a Educación. Se rechaza la concepción mercantilista de la Educación y el Conocimiento derivada de los documentos de la Organización Mundial de Comercio, unifica los niveles de educación (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y eleva a 12 años la obligatoriedad educativa.

Mónica Marquina (2012:75) reconoce que los tiempos de los gobiernos kirchneristas estuvieron signados por una economía en crecimiento y la universidad ha permanecido como un área sin conflictividad. Esta situación puede ser tomada como indicador de conformidad del sector y probablemente como una percepción de mejora respecto de otras épocas.

Desde otra óptica, el análisis que realiza la autora sobre las llamadas políticas universitarias Ka, refiere en forma exclusiva a las políticas de distribución del financiamiento. De este modo, destaca que el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) se ha mantenido en funcionamiento durante todo el periodo considerado. El PNBU, promueve la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilita el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en universidades nacionales o institutos universitarios. Otra política sostenida principalmente a partir de 2007 hasta la actualidad, es la del desarrollo de redes internacionales, a través del programa de promoción de la Universidad Argentina, otro programa destinado a fomentar la formación de posgrado en áreas prioritarias y al bienestar

universitario. Por otra parte, existe un grupo de programas sostenidos desde 2008, uno de ellos orientado a la formación de técnicos informáticos, y otros tres a la promoción de la extensión universitaria, el voluntariado universitario y el desarrollo local. Luego, la autora identifica un conjunto de programas que se inician en el año 2009: el programa de fomento de movilidad en ciencias exactas y naturales, el de fortalecimiento de carreras de sociales y humanas, y un programa de apoyo al primer año de carreras con conocimientos de matemática.

A pesar de la continuidad y la particular atención dada al PNUB y a los programas orientados al desarrollo del sistema junto a una nueva modalidad de asignación presupuestaria al sector Infraestructura a nivel institucional (Marquina 2012:87), varios autores desconocen la existencia de una política Ka hacia el sector universitario más allá de las negociaciones con los gremios para mantener el salario actualizado y así ofrecer una perspectiva de bienestar:

[Durante la presidencia de Néstor Kirchner]... si bien, aquellos años reconocen escasas innovaciones en materia de política universitaria en términos generales, es de destacar la existencia de acciones orientadas a resolver el crítico problema de la deserción universitaria, el mejoramiento de la calidad y la instalación de nuevos mecanismos de financiamiento a través de contratos programa con las instituciones. Se desarrollaron programas tendientes a direccionar las acciones de las instituciones hacia la consecución de estos objetivos, mediante mecanismos de fondos competitivos que ya habían sido instalados en los años 90, con el FOMEC. (Buchbinder, P. Marquina, M, 2008:77).

Las políticas universitarias del periodo reflejan una vocación estatista con fuerte voluntad para orientar nuevas prácticas con mayor circulación de dinero, sin censurar explícitamente la autonomía o las libertades administrativas. Algunas universidades cuyos rectores eran afines con el

oficialismo, fueron beneficiadas con financiamiento aplicado a proyectos y programas como del de desarrollo de Infraestructura, por ejemplo.

La universalización de la educación superior universitaria en Argentina, tiene una connotación particular cuando la comparamos con sus pares globales: las universidades argentinas son las instituciones más populares en términos de matrícula (alrededor del 79 %). Sin embargo, en los países centrales, estas revelan una naturaleza altamente selectiva además de sus elevados costos. Un sistema de ingreso directo del nivel secundario al universitario (con sus correspondientes ciclos de formación pre universitarios) resultaría un contrasentido en el espacio europeo y norteamericano, en función del origen elitista, meritocrático y selectivo del sistema de educación superior universitario. Un referente fáctico del “sinsentido” surge del elevado número de instituciones de educación terciaria norteamericana llamadas *community colleges* (más de 1000), las cuales concentran una significativa proporción de la matrícula de educación superior con reducidos costos. Por otra parte, nuestras universidades públicas y gratuitas representan “una forma institucional y cultura organizacional” muy difícil de ser superada por cualquier otra modalidad, como se muestra en el apartado siguiente.

### **3.1) La educación superior universitaria en cifras**

La educación superior argentina representa, como lo hemos dicho en otras oportunidades (Mollis, M., 2001, 2008a), un modelo binario universitario y terciario no universitario, y mantiene desde hace décadas un crecimiento ininterrumpido tanto a nivel institucional como matricular. Se caracteriza por una gran diversidad en su oferta educativa, con significativas superposiciones en cuanto a títulos y diplomas ofrecidos en ambos circuitos y por una fragmentación visible. En suma, la educación superior conforma un entramado heterogéneo de establecimientos superpuestos, pero a nivel de las representaciones sociales mantiene una valoración jerárquica hacia la universidad por sobre el resto de las instituciones.

El escenario local que recibe la presidencia de Néstor Kirchner en el año 2003, muestra una marcada tendencia privatista. Durante el menemismo y a posteriori (1991-2002) el porcentaje de nuevas instituciones privadas del nivel universitario superó a las públicas: con la creación de 18 universidades y 6 institutos universitarios privados, el sector privado llegó a representar el 67% de la oferta institucional (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. Crecimiento de instituciones de educación superior universitaria pública y privada, por periodos y gestión de gobierno (1613-2013).**

	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		TOTAL	
	Desde la colonia hasta fines del siglo XX		Privatista		Expansión Mixta		1613-2013	
	1613-1990		1991-2002		2003-2013		Kirchnerismo	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Universidades públicas	30	50	8	22	10	38	48	39
Universidades privadas	24	40	18	50	8	31	50	41
Institutos universitarios públicos	3	5	2	5	2	8	7	6
Institutos universitarios privados	2	3	6	17	6	23	14	11
Universidad provincial	0	0	1	3	0	0	1	1
Universidad extranjera	0	0	1	3	0	0	1	1
Universidad internacional	1	2	0	0	0	0	1	1
Total	60	100%	36	100%	26	100%	122	100%

Fuente: Elaboración propia: Anuario de Estadísticas Universitarias (Argentina).  
<http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/>.



Si nos detenemos en el periodo kirchnerista desde el año 2003 hasta el 2015, podemos notar una tendencia significativa: la diversificación mixta. Por un lado, se crearon la mitad de los institutos universitarios privados (7 sobre un total de 14, Cuadro 2) la mayoría de ellos vinculados a la salud<sup>1</sup>. Por otro lado, se crearon casi la mitad de los institutos Universitarios públicos, 3 sobre un total de 7 (43%) en concordancia con la agenda de Estado sobre derechos humanos y políticas de seguridad pública<sup>2</sup>. Durante los dos mandatos de Cristina Fernández se abrieron 5 de las 6 (Cuadro 2) universidades provinciales<sup>3</sup>.

La cuarta innovación proviene de la creación de un tipo diferente de universidad privada en comparación con la que persigue fin de lucro y tiene propietario. De las 14 nuevas universidades privadas del kirchnerismo, 8 fueron inicialmente creadas por resoluciones ministeriales entre 1990 y 1998, y 6 fueron creadas por decretos del PEN del 2003 al 2014. Entre las 6 nuevas, 3 pertenecen al último mandato de Cristina F. de Kirchner: la UMET de SUTERH (Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal); la Universidad Popular Madres

---

1 Instituto Universitario Escuela de Medicina del Hospital Italiano, IUEMHI (Decreto PEN N° 591 del 19/07/2000 Reconocimiento Definitivo Decreto N° 438 del 31/03/14); Instituto Universitario del Gran Rosario, IUDelGR, Autorización Provisoria (Decreto PEN N° 549 del 03/05/2006); Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios – EAN (Decreto PEN N° 488 del 20/04/2004); Instituto Universitario CEMIC (Decreto PEN N° 1234 del 19/11/1997) reconocimiento definitivo por Decreto N° 69 del 09/03/2009; Instituto Universitario de Salud Mental de la Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires, APdeBA. Autorización Provisoria Decreto 352 de 2005; Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas de Córdoba.

Autorización Provisoria Decreto PEN N° 1640 del 10/09/2012; Instituto Universitario River Plate.

Autorización Provisoria Decreto PEN N° 1312 del 13/09/2010.

2 Instituto Universitario de Seguridad Marítima, Ley 26286 sancionada 22/08/07, promulgada 11/09/2007; Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo” Ley 26.995 sancionada el 22/10/2014, promulgada de hecho el 07/11/2014; Instituto Universitario de Gendarmería Nacional, Ley 26.286 sancionada 22/08/2007, promulgada 11/09/2007.

3 Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires (Decreto PEN N° 435 del 31/03/2014); Universidad Provincial de Córdoba (Decreto 1891 del 15/09/2015); Universidad Provincial de Ezeiza (Decreto 1890 del 15/09/2015); Universidad Provincial del Sudoeste (Decreto PEN N° 436 del 31/03/2014); Instituto Universitario Patagónico de las Artes, reconocimiento nacional por Decreto PEN N° 812/15, leyes provinciales N° 3283/99y N° 4979/14.

de Plaza de Mayo convertida desde 2014 en el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos Madres de Plaza de Mayo que funciona como unidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y la Universidad Salesiana de la orden homónima. (Listado de las nuevas universidades privadas con sus respectivos decretos de creación<sup>4</sup>).

En suma, desde el punto de vista de las políticas de crecimiento institucional reflejada por los decretos del Poder Ejecutivo Nacional según gestión gubernamental (Cuadro1), hemos observado que la privatización de la educación superior universitaria dominó durante la administración menemista y los tres años posteriores, con un 67% de la oferta. En cambio, entre 2003 y 2015, el escenario institucional se diversifica hacia un crecimiento prácticamente mixto y las tendencias se modifican. La mayor transformación se produce durante el último mandato de Cristina F. de Kirchner a partir de la creación de 5 universidades provinciales, 3 institutos universitarios públicos y 15 universidades nacionales (sin contabilizar la Universidad Nacional Del Chaco Austral 26/12/2007 y la Universidad Nacional Río Negro 19/12/2007 por considerarlas creaciones del periodo de Néstor Kirchner). Actualmente, un 50% de la oferta corresponde a la gestión estatal, un 48% a

---

4 Universidad Abierta Interamericana, Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete N° 5 del 07/08/1995 (Decreto PEN N° 1.082 del 06/09/2005); Universidad Blas Pascal, Resolución Ministerial N° 2.358 del 21/12/1990, reconocimiento definitivo Decreto PEN N°130 del 15/2/2007; Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Resolución Ministerial N° 870 del 04/10/1991 (Decreto PEN N° 1.426 del 19/10/2004); Universidad de Congreso (Decreto PEN N° 2.377 del 28/12/1994), reconocimiento definitivo Decreto N° 437 del 31/03/2014; Universidad de San Isidro "Plácido Marín" (Decreto 1642 del 2012); Universidad de San Pablo-Tucumán (Decreto N°859 del 04/07/2007); Universidad del Este, actualizado en forma provisoria (Decreto PEN 1557 del 29/07/2008); Universidad Empresarial Siglo 21 (Decreto PEN N° 90 del 19/01/1995- Decreto PEN N° 1598 del 15/11/2004); Universidad Favaloro, resolución ministerial N° 1.246 del 26/06/1992, resolución ministerial N° 1.515 del 03/08/1998 (Decreto PEN N° 963 del 23/10/2003); Universidad Gastón Dachary (Decreto N° 138 del 25/02/2009); Ex Instituto Universitario Gastón Dachary (Decreto N° 158 del 09/02/1998); Universidad ISALUD, reconocimiento definitivo Decreto 1914 del 10/12/2007; Ex Instituto Universitario ISALUD, autorización provisoria Decreto 1412 del 07/12/1998; Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (Decreto 1641). del 2012; Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo, Decreto 751 del 2010; Universidad Salesiana, Autorización Provisoria, Decreto PEN N° 439 del 31/03/2014

la privada y 2% es de carácter internacional (Anuario de Estadísticas Universitarias, Argentina, 2015).

Con respecto al crecimiento de la matrícula, podemos observar una tendencia en aumento constante, principalmente desde el retorno a la democracia en 1983. Este fenómeno de masificación se constata desde 1998, cuando la tasa estudiantil de educación superior crecía “a un ritmo cuatro veces mayor que la tasa poblacional” (Jozami, A. & Sánchez Martínez, E., 2001:25). Como hemos mencionado anteriormente, ciertos dispositivos generados durante los gobiernos kirchneristas, como la Ley Nacional de Educación y otras políticas públicas, han favorecido un crecimiento en la tasa de egresos del nivel secundario, hecho que colabora con la tendencia a la masificación de la educación superior. El mayor porcentaje de los estudiantes se mantiene en el sector público de la educación superior universitaria, y este rasgo es relevante a la hora de darle significado al concepto “democratización cuantitativa” (Mollis, M. 1990: 96). En el año 2001 el 86% de los estudiantes y un 84% de los nuevos inscriptos pertenecían a la educación superior universitaria pública (Anuario de Estadísticas Universitarias Argentina, 2011: 87 y 89). Sin embargo, en el año 2013 (Cuadro 3) el 78,5% de los estudiantes pertenece al sector público y el 21,5% al privado, tendencia que concuerda con las tasas promedio anuales de nuevos inscriptos, estudiantes y egresados que evidencian una supremacía de la tasa de crecimiento anual en el sector privado (Cuadro 4).

**Cuadro 2: Estudiantes de grado y tasa promedio de crecimiento anual según sector de gestión, 2003-2013**

Sector de Gestión	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tasa promedio crecimiento anual 2003-2013
Total	1.489.243	1.536.653	1.553.700	1.586.520	1.569.065	1.600.522	1.650.150	1.718.738	1.808.415	1.824.904	1.830.743	2,1
Estatad	1.273.832	1.299.564	1.295.989	1.306.548	1.270.295	1.283.482	1.312.549	1.366.237	1.441.845	1.442.286	1.437.611	1,2
Privado	215.411	237.089	257.711	279.972	298.770	317.040	337.601	352.501	366.570	382.618	393.132	6,2

*Fuente: Departamento de Información Universitaria, Anuario de Estadísticas Universitarias, Argentina.*

**Cuadro 3: Tasa promedio de crecimiento anual, estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de educación superior universitaria. Periodo 2003-2013.**

	Nuevos inscriptos	Estudiantes	Egresados
Total	1.5	2.1	4.1
Estatal	0.4	1.2	3.0
Privada	5.6	6.2	7.2

*Fuente: Elaboración propia. Anuario de Estadísticas Universitarias, Argentina. 2013.*

Por lo visto hasta aquí, se desarrolló un tipo de diversificación mixta (es decir, crecimiento institucional en el sector público y privado) en la educación superior universitaria con acento en el sector provincial público durante el último mandato de Cristina F. de Kirchner. Junto a este fenómeno de impulso gubernamental producto de una política de estado, confrontan las tendencias de crecimiento de los actores (estudiantes y egresados) que eligen al sector privado y lo ejemplifican con un crecimiento de estudiantes y de egresados que superan con un 6.2 y 7.2 puntos respectivamente a las tasas de crecimiento anual del sector público que muestran tasas de crecimiento de un 1.2 de estudiantes y 3.0 de egresados desde 2003 al 2013. Esta última tendencia, refleja claramente un nuevo fenómeno de privatización que se fue afianzando, consolidando, durante el periodo analizado.

Esta tensión entre políticas gubernamentales que aumentaron el crecimiento de la oferta pública, nacional y provincial contrasta con la oferta de instituciones privadas que, si bien recibieron un menor porcentaje del total, estuvo en constante crecimiento. A este panorama se agregan otros indicadores muy atractivos que refieren a la evolución de la tasa de egresados en el sector público y privado. En el Cuadro 5, elaboramos un indicador por cohorte que relaciona el número de egresados y nuevos inscriptos en función de la duración real de las

carreras (7 años), el cual consideramos útil para ejemplificar tendencias oficiales. Así por cada 100 nuevos inscriptos en establecimientos de gestión pública y privada, egresan 29 y 43 respectivamente. Con anterioridad, habíamos realizado un ejercicio similar con los egresados 2005 y nuevos inscriptos 1998, que mostraba una tendencia inferior: 25 y 44 egresados cada 100 del sector público y privado (Mollis, 2008b:34). Hubo un incremento interesante en sector estatal, aunque en comparación, la educación superior privada provee mayor número de egresados. Sin embargo, para analizar la eficiencia de la educación superior universitaria en forma integral, hay que tener en cuenta que de cada 100 nuevos inscriptos, 79 están en el sector público y 21 en el sector privado (año 2013).

**Cuadro 4: Relación de egresados 2013 con respecto a nuevos inscriptos 2006, según tipo de gestión.**

	Egresados 2013	Nuevos Inscriptos 2006	Egresados cada 100
Total	117.719	358.763	33
Estatal	80.343	272.617	29
Privada	37.376	86.146	43

*Fuente: Elaboración propia. Anuario de Estadísticas Universitarias, Argentina. 2006, 2013.*

El Cuadro 6 ejemplifica otra innovación: las nuevas protagonistas de la educación superior universitaria son mujeres. Ellas son mayoría como nuevas inscriptas, estudiantes y egresadas, fenómeno relevante a la hora de reflexionar sobre nuevas políticas democratizadoras. Un dato que vale la pena destacar se refiere al porcentaje de egresadas que ha ido aumentando desde 1983 y alcanza más del 60 % de los egresados totales. Hemos tenido en cuenta la descripción de Daniel Cano (1985) para los años 80, con respecto a la feminización de la educación terciaria sin correlato a nivel universitario, y la comparamos con

esta nueva feminización de los egresos universitarios. Creemos que representa una verdadera transformación, tal vez una consecuencia deseada por las políticas de género, y debería ser considerada a la hora del diseño de políticas laborales democratizadoras más amplias.

**Cuadro 5: Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados, según género y sector. Año 2013**

Sector	Estudiantes					Nuevos inscriptos					Egresados				
	Total	Mujeres	%	Varones	%	Total	Mujeres	%	Varones	%	Total	Mujeres	%	Varones	%
Total	1.830.743	1.049.476	57,3	781.267	42,7	425.650	243.341	57,2	182.309	42,8	117.719	72.900	61,9	44.819	38,1
Estatad	1.437.611	826.768	57,5	610.843	42,5	315.593	181.559	57,5	134.034	42,5	80.343	49.261	61,3	31.082	38,7
Privado	393.132	222.708	56,6	170.424	43,4	110.057	61.782	56,1	48.275	43,9	37.376	23.639	63,2	13.737	36,8

*Fuente: Departamento de Información Universitaria- SPU 2013*

La feminización y el aumento del número de egresados en ambos sectores, sumado a las tasas de crecimiento sostenido de las nuevas universidades provinciales y nacionales conjuntamente con los nuevos institutos universitarios privados y públicos, dan cuenta de escenarios novedosos, diversos, representativos de porcentajes menores con respecto a la tradicional universidad pública, pero muy significativos en la medida que dan cuenta de voluntades de cambio.

## Transformaciones y paradojas

La universalización de la educación superior a grandes rasgos, es reconocida mundialmente como la afirmación del derecho que le asiste a los habitantes de una nación a acceder a una formación superior, más allá de la etapa de obligatoriedad educativa, para insertarse cultural, política y económicamente en su sociedad. Universalización y derechos sociales son dos caras de la misma moneda intrínsecamente asociados a la inclusión. En todo caso, la dimensión paradójica de este concepto aparece cuando nos preguntamos si expansión y masificación son dos conceptos concomitantes y representan las demandas

sociales por mas educación superior; por otro lado, democratización, es una dimensión subsidiaria de las políticas de Estado para y hacia los demandantes. La expansión se produce como consecuencia de una mayor demanda educativa y refiere al crecimiento cuantitativo, por lo tanto, la masificación aparece cuando esta expansión alcanza parámetros muy superiores en comparación con las tendencias históricas. Desde otra perspectiva, el concepto democratizador está asociado a la voluntad política de abrir canales, circuitos o niveles a nuevos actores del sistema que históricamente no habían accedido. En última instancia para que haya democratización debería haber inclusión. La expansión y la masificación universitaria no necesariamente transformaron los parámetros de inclusión de modo llamativo. Las dos tendencias más notables de la educación superior universitaria argentina son la privatización del número de estudiantes y egresados, así como la feminización a nivel del ingreso y del egreso. Las políticas de género ayudaron a sostener la valoración positiva hacia el papel de la mujer universitaria. Sin embargo, recientes informes censales a la hora de convalidar estas tendencias en el campo laboral, reconocen que a igualdad de trabajo todavía persiste la desigualdad salarial en detrimento de la mujer y a igualdad de título universitario se advierte la subocupación femenina. Ambas dimensiones encarnan una importante paradoja con respecto a la feminización universitaria, ya que tanto el sector industrial corporativo como el mediano y pequeño parecen mantener políticas laborales y salariales sexistas.

Hemos recorrido a lo largo de los tres mandatos gubernamentales kirchneristas escenarios cargados de significaciones democratizadoras, tutoriales, aunque también paradójales y contradictorias. La expansión público-privada (de carácter mixto) obedece a una retórica representativa de una voluntad gubernamental diversificadora, orientada a jurisdicciones provinciales, nacionales y nuevos modelos de universidades privadas que responden a paradigmas de excelencia combinados con una cercanía al campo empresarial y sus ofertas laborales. La universalización de la educación superior fue apoyada por

el crecimiento de la oferta pública y los programas financiados por la SPU. Sin embargo, la subocupación y el desempleo de graduados universitarios condicionan la elección institucional y el horizonte de expectativas. Carreras cortas del sector terciario privado, institutos no reconocidos y ofertas virtuales, están dominando las tendencias de crecimiento y ayudan a explicar las preferencias en aumento del campo estudiantil y del porcentaje de egresos.

De cara a los futuros próximos de la educación superior universitaria, parece urgente usar la imaginación como herramienta orientadora para dar un cambio de timón y humanizar a la vez que proyectar escenarios institucionales imaginativos, facilitadores y armónicos con el eco sistema. A pesar de los impactos que trajo el COVID- 19 en la educación superior, las instituciones y sus protagonistas no se limitaron a reproducir conocimiento, sino que organizaron actividades, ampliando redes colaborativas internacionales de académicos, facilitadas por el uso de nuevas tecnologías. En el marco de estudios que proyectan escenarios futuros realizados por IESALC UNESCO (2021, p.14), el deseo de “un mayor bienestar humano en el que las personas tengan las mejores condiciones de vida en un ambiente armónico y solidario”. Casi todos los grupos encuestados mencionaron “la mejora del bienestar humano”, como su principal esperanza. La percepción de esta esperanza varía según el género. Para los hombres, el bienestar humano generalmente se centra en un mundo más próspero e inclusivo; para las mujeres, el bienestar está asociado a la igualdad de género, el acceso al trabajo, la no discriminación y la educación para todos. El proyecto nació en el marco de la emblemática iniciativa “*Los futuros de la educación de la UNESCO*”, cuyo objetivo fue repensar la educación superior mundial y dar forma a los futuros posibles en escenarios culturales y geográficos diversos.

Por último, queda pendiente la promulgación de una nueva Ley de Educación Superior en un contexto post pandémico y la gran paradoja emerge de una idea compleja:



la universidad inclusiva, preparatoria para el mundo el trabajo, el desarrollo profesional y científico, portadora de valores para una ciudadanía crítica y participativa, si existe ¿podrá sobrevivir? ¿Habrà que inventar o re inventar nuevas instituciones que satisfagan las necesidades de escenarios laborales cambiantes y cambiados por las transformaciones post pandémicas? ¿Cómo anticipar los futuros venideros con formaciones curriculares disfuncionales, provenientes de paradigmas culturales en extinción?

## Bibliografía

- Alonso, L. “Treinta años de vida”, en: *La Universidad en 30 años de Democracia*, Buenos Aires SPU, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación, 2013, pp. 4-8 (documento PDF).
- Anuarios de Estadísticas Universitarias. <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> (2011-2015)
- Beckham, E. *Diversity, Democracy and Higher education. A view from three nations. India, South Africa, United States*, Washington, Association of American Colleges and Universities; 2000.
- Brunner, José-Joaquín, “La idea de universidad en tiempos de masificación”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, Vol. III, nº 7, 2012, pp. 130-143, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/228>.
- Buchbinder, P; Marquina, M. *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- Cano, D. *La educación superior en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- Chioleu, A. & otros, “La política universitaria argentina de los 90: Los alcances del concepto de autonomía”, en *Education Policy Analysis Archives*, Volumen 9, Number 22, junio 12, 2001 (The World Wide Web address for the Education Policy Analysis Archives is <http://epaa.asu.edu>).

- Chiroleu, A. Marquina, M. y Rinesi, E. *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades rupturas y complejidades*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.
- Chiroleu, A.; Suasnabar, C.; Rovelli, L. *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.
- Cross, M. Cloete, N. Beckham, E & others *Diversity and Unity. The role of higher education in building democracy*, Cape Town, CHET The Ford Foundation, Maskew Miller Longman, 1999.
- Fanelli, A. & Moguillansky, M. “La docencia universitaria en Argentina”, en *Revista de Políticas Educativas/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 22, Nº 47, 2014 (Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>).
- Jozami, A.; Sanchez Martínez, E. (comp.) *Estudiantes y profesionales en la Argentina. Una mirada desde la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires, UNTREF, 2001.
- Mainero, N. & Mazzola, C. (comp.) *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2015 (pp. 199-223).
- Mollis, M. *La universidad argentina en tránsito*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 2001.
- Mollis, M. & others, “Scenarios of diversification, differentiation and segmentation of higher education in Latin American and the Caribbean”, Caracas UNESCO IESALC, 2008a, (cap. V, pp. 151-171).
- Mollis, M. *Desafíos y estrategias para la mejora de la educación superior en la Argentina*, Informe de Consultoría, Washington, DC, BID, Buenos Aires- Washington DC, Mimeo, 2008b.
- Mollis, M. (comp.) *Memorias de la universidad: otras perspectivas para la nueva Ley de Educación Superior*. Buenos Aires, CLACSO, 2009.
- Mollis, M. “Reformas neoliberales y misiones universitarias latinoamericanas”, en Mainero, N. & Mazzola, C. (comp.) *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2015, pp.135-161.

- Quiroga, A. *Aspectos de la política económica kirchnerista*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. 2008, Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.479/te.479.pdf>
- Sattler, A. “Creando puentes”, en *La Universidad en 30 años de Democracia*, SPU, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación, 2013, pp. 40-44 (documento PDF).
- Schofer, E. y Meyer, J., *The world-wide expansion of higher education, center on democracy, development, and the rule of law*, Working Paper Number 32, Stanford, Stanford Institute on International Studies, 2005. Disponible en: [http://cddrl.stanford.edu/publications/worldwide\\_expansion\\_of\\_higher\\_education\\_in\\_the\\_twentieth\\_century\\_the/](http://cddrl.stanford.edu/publications/worldwide_expansion_of_higher_education_in_the_twentieth_century_the/)

# RACISMO, DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA

---

## La vulneración de los derechos educativos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.<sup>1</sup>

*Daniel Mato*

Argentina es uno de los países más avanzados de América Latina en materia de derechos humanos. En este marco, se destaca además por la amplia cobertura y gratuidad de su sistema educativo público en todos los ciclos educativos, incluyendo el de educación superior. En contraste, exhibe un panorama de inconsistencias jurídicas e insuficiencias de políticas públicas específicas que vulneran los derechos constitucionales de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas a una educación superior inclusiva, equitativa y de calidad, cuyo aseguramiento resulta especialmente necesario debido a las inequidades estructurales que les afectan. En este sentido, Argentina resulta ser uno de los ocho países latinoamericanos más atrasados en la materia, rezago que también presenta respecto de Australia, Ca-

---

<sup>1</sup> Este capítulo es una versión actualizada de la conferencia homónima presentada en el Congreso “La Universidad en la Era Exponencial” (IdIHCS, UNLP - CONICET. 08/11/2021), a su vez basada en el artículo de mi autoría: “Derechos educativos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas en Argentina. Inequidades estructurales, inconsistencias jurídicas e insuficiencias de políticas públicas” publicado en el primer número de la Revista Argentina de Investigación Educativa, en esos mismos días.

nadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda (Mato 2018). La demorada atención a este problema parece deberse en parte a una errónea interpretación de la eficacia que al respecto podría tener el acceso gratuito e irrestricto a educación superior, que la Ley de Educación Superior (LES) asegura a todas las personas que hayan aprobado la educación secundaria, además de a las personas mayores de veinticinco años que no reúnan esa condición pero demuestren a través de evaluaciones que tienen experiencia laboral, aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.<sup>2</sup> Esta creencia en la supuesta eficacia de una política de acceso igualitario universal pasa por alto la importancia de diferencias socioculturales, desigualdades e inequidades que caracteriza a esta sociedad. En particular, parece ignorar la importancia de obstáculos derivados de inequidades estructurales históricamente construidas que afectan especialmente a personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas, en virtud de las cuales la Constitución Nacional (incisos 17 y 22 del artículo 75) establece derechos que la LES no recoge, como se explica más adelante en este artículo.

### **Importancia, dimensiones y desafíos de la problemática planteada**

La vulneración de los derechos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas respecto de la educación superior no solo afecta sus oportunidades de acceso y exitosa trayectoria y graduación en ese nivel educativo, además conduce a la exclusión de sus cosmovisiones, lenguas, historias y conocimientos en prácticamente todas las carreras que se ofertan en el país. También menoscaba las posibilidades efectivas de que integrantes de esos pueblos desempeñen funciones de gestión, docencia e investigación en ese nivel educativo, así como que los respectivos espacios educativos y de investigación se enriquezcan con sus contribuciones. Estos problemas tienen impor-

---

<sup>2</sup> Ver artículos 2o y 7 o de la Ley de Educación Superior (Ley 24.521).

tantes consecuencias negativas sobre el resto del sistema educativo y también en otros ámbitos sociales.

A los fines expositivos, podemos diferenciar tres tipos principales de consecuencias negativas ocasionadas por esta compleja problemática. En primer lugar, cabe señalar que estos problemas afectan las posibilidades de formación de una cantidad suficiente de docentes de estos grupos de población para los ciclos educativos previos, una de cuyas secuelas es que limitan la oferta de oportunidades de Educación Intercultural Bilingüe. Además, esta insuficiencia afecta las posibilidades de que personas de estos grupos de población accedan a oportunidades de educación superior, lo cual multiplica aún más los mecanismos de exclusión. Un segundo tipo de consecuencias de estos problemas es que restringen la formación de profesionales de estos grupos de población en todos los campos, lo cual a su vez tiene tres efectos negativos especialmente importantes. Uno de ellos es que afecta las posibilidades de representación de sus necesidades, intereses y propuestas en la formulación de políticas públicas. Otro efecto de la escasez de profesionales de estos pueblos es que limita las posibilidades de contar con sus servicios en campos en los que el apropiado manejo de lenguas indígenas y de diferencias culturales resulta de especial importancia, como por ejemplo en los de salud y justicia. Otro efecto de la escasa existencia de profesionales indígenas y afrodescendientes en todos los campos es que incide negativamente en las expectativas de formación profesional de nuevas generaciones de integrantes de estos pueblos, debido a que esta escasez no ayuda a visualizar que proseguir estudios de educación superior pueda ser parte de sus vidas, lo cual a su vez potencia aún más los mecanismos de exclusión. Finalmente, un tercer tipo de consecuencias negativas se relaciona con que la exclusión de las lenguas, historias y conocimientos de esos pueblos en prácticamente la totalidad de las carreras técnicas y profesionales que se ofertan en el país, afecta la calidad de la formación que las instituciones de educación superior ofrecen a todas/os sus estudiantes, independientemente de su identificación

étnica, así como la de la investigación que realizan y la de la extensión que practican.

Las exclusiones antes mencionadas *condenan a la educación superior a formar profesionales monoculturales para una sociedad socio-culturalmente compleja*. En realidad, este es un grave problema que afecta a todas las sociedades contemporáneas, pero que en algunas de ellas se ha comenzado a enfrentar (Mato, 2018). Sin embargo, este no es el caso en Argentina, donde la posibilidad de superar este problema enfrenta algunos desafíos que es necesario puntualizar. En primer lugar, demanda la necesidad de reconocer la importante incidencia del racismo en la sociedad argentina contemporánea. Es necesario entender que el racismo es una ideología que impregna todos los ámbitos sociales, cuyas manifestaciones no se limitan a las prácticas de discriminación racial, sino que también se expresa a través de inequidades, representaciones y creencias que han sido *naturalizadas* y que se reproducen de maneras solapadas en diversos espacios sociales, incluido el sistema educativo. En la educación superior en particular aún hoy continúan registrándose eventos de discriminación racial. Pero el problema no se limita a estos, sino que el racismo también se expresa, por ejemplo, en la omisión en los planes de estudio de las lenguas y conocimientos de comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas sobre sucesos históricos que les han afectado especialmente y que generalmente no son incluidos en la “historia oficial” que se estudia en ellos. Otro tanto ocurre con sus saberes en materia de manejo ambiental, resolución de conflictos y aplicaciones terapéuticas de especies vegetales. Entrevistas a estudiantes y profesionales de estos pueblos realizadas para una investigación de mayor alcance (Mato 2020) permitieron recoger testimonios de cómo los eventos de discriminación racial, la exclusión de sus conocimientos en los planes de estudio, y la reproducción en clases y materiales de estudio de representaciones que niegan la propia existencia contemporánea de sus pueblos, inciden negativamente en sus percepciones acerca del sistema educativo en general y del subsistema universitario en parti-

cular, y con ello su valoración y expectativas respecto de lo que estos pueden brindarles. Estos problemas y sus consecuencias también han sido señalados en tesis de doctorado y publicaciones (Loncon, 2019; Mancinelli, 2019; Mato, 2020; Núñez, 2019; Ossola, 2003; Paladino, 2009; Sulca 2019).

Otro desafío importante proviene del hecho de que las preocupaciones por asegurar la igualdad de oportunidades educativas de manera homogénea para toda la población suelen hacer perder de vista la incidencia de diferencias lingüísticas y culturales en las posibilidades efectivas de cursar estudios en una lengua distinta a la lengua materna de las personas interesadas, como es el castellano para un número significativo de estudiantes indígenas, o la de tener que escuchar clases en las que se niega la existencia contemporánea de sus pueblos, o en las que, de maneras abiertas o implícitas, se expresan prejuicios y representaciones denigratorias al respecto. Otro desafío significativo proviene del inapropiado manejo del interés en asegurar igualdad de oportunidades educativas para toda la población lleva a adoptar políticas universales que ignoran la existencia de inequidades estructurales que les restan eficacia. Ejemplo de esto son los programas de becas para estudiantes cuyos montos no toman en cuenta la situación de personas que viven en comunidades distantes de los centros educativos, quienes para asistir a los mismos deben afrontar importantes gastos de transporte o incluso de alojamiento y alimentación en las áreas urbanas en que estos suelen estar situados, y desde luego abandonar tareas productivas y otras responsabilidades familiares y comunitarias.

Pero si bien los problemas que nos ocupan se expresan en el sistema educativo, sus causas involucran otros ámbitos sociales, como veremos en las próximas secciones.



## **Inequidades estructurales, raíces históricas y reproducción y naturalización del racismo**

El Censo Nacional de Población de 2010 estableció que la población del país que se auto-reconoce como indígena representaba por entonces el 2,4% del total nacional, mientras la que lo hacía como afrodescendiente representaba el 0,4% del total nacional. Esto de ningún modo significa que el 97% restante de la población estaría constituido por descendientes de europeos. La sociedad argentina contemporánea es socioculturalmente diversa y marcada por desigualdades e inequidades históricamente acumuladas (Grimson y Karasik, coords., 2017). Sin embargo, como señala el Informe del Relator de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, “la idea de que la Argentina es la ‘Europa de América Latina’ quedó profundamente arraigada en el ideal del país y persiste en la actualidad” (ONU, 2017: 4).

Como en otros países, a lo largo de la historia, un significativo elemento de las políticas de genocidio de los pueblos indígenas y de homogeneización de la población nacional ha sido la prohibición de hablar sus lenguas en espacios públicos y particularmente en el sistema educativo. Pese a ello, en el país actualmente se hablan al menos 15 lenguas indígenas y otras nueve se encuentran en proceso de revitalización (Censabella, 2009; Gandulfo et al 2016, Jaramillo y Huircapan, 2019; Malvestitti, 2009). No obstante, la única lengua nacional oficial continúa siendo el castellano/español; excepto en dos de las 24 jurisdicciones nacionales: la provincia de Chaco que reconoce tres lenguas indígenas y la de Corrientes que reconoce una. En el contexto de esta negación de la diversidad lingüística del país, no resulta sorprendente que la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) realizada en 2004-2005 mostrara que el 89% de los niños indígenas entre 5 y 14 años insertos en el sistema educativo no recibía clases en su lengua (González 2019). La discriminación lingüística es una modalidad de racismo que conjuntamente con otras impregnan los más diversos

ámbitos sociales. El sistema educativo en su conjunto, y especialmente la educación superior, juegan importantes funciones en la *reproducción y naturalización del racismo*, y de este modo también en las de inequidades estructurales que afectan especialmente a personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.

Con base en datos de la mencionada ECPI, Rezaval (2008) y Paladino (2009) señalan que en el período de referencia (2004 – 2005) solo el 15% de los jóvenes indígenas asistían a una institución de educación superior (universitaria o no universitaria), mientras que esta proporción era de 46% al considerar al total nacional de población. Por otra parte, el análisis de los datos del Censo de 2010 permite concluir que el 22,4% de la población general del país de 15 o más años de edad cuenta con estudios de Educación Secundaria completos, pero que en el caso de la población indígena esta proporción apenas alcanza al 18%. En línea con estas inequidades, los datos de este mismo censo permiten concluir que el 14,5% de la población general del país de 20 o más años de edad “que asistió a un establecimiento educativo” cuenta con estudios superiores completos, pero que en el caso de la población indígena esta proporción es de solo el 10,99%. Respecto de los datos precedentes hay dos aspectos importantes sobre los que se carece de información pero que hacen plausible sostener que estas desigualdades serían en realidad aún más graves. Uno de ellos es que los datos censales refieren a la población “que asistió a un establecimiento educativo”, cabe preguntarse cuáles serían estas proporciones si se considerara al respectivo grupo poblacional completo, es decir incluyendo también a quienes no han tenido oportunidad de asistir a un establecimiento educativo. En este sentido, un indicador de que la desigualdad resultaría aún más grave nos la provee el hecho de que, según el mismo censo, la condición de analfabetismo entre la población de 10 años y más alcanza al 1,9% entre la población en general y al 3,8% entre la población indígena. El otro detalle significativo es que el Censo de 2010 ni siquiera produjo datos educativos respecto de la población afrodescendiente. Es decir, su situación al respecto quedó

invisibilizada, lo cual dificulta diseñar políticas, como lo han señalado organizaciones sociales de esos grupos de población e informes de relatores de Naciones Unidas (DIAFAR et al, 2019; ONU, 2012; ONU, 2017; TES, 2017).

Las desigualdades educativas que padecen personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas constituyen solo una faceta del conjunto de inequidades estructurales históricamente construidas que continúan afectando a estos dos grupos de población.

La historia argentina, como las de otros países americanos, ha sido marcada por la conquista y colonización, con masacres, despojos de territorios, desplazamientos y reorganización social de los pueblos indígenas. Como parte de esos procesos, estos pueblos y posteriormente también contingentes de personas africanas que fueron forzosamente traídas a América en condiciones de esclavitud y sus descendientes, vivieron circunstancias que atentaron contra importantes elementos de sus culturas y sistemas de conocimiento. Por ejemplo, sus lenguas fueron prohibidas, especialmente en la escuela, cuando accedieron a ella. En tanto, sus conocimientos fueron sistemáticamente desacreditados (ONU, 2017: 3).

El racismo no culminó con la emancipación de la corona española. Por ejemplo, el Estado argentino realizó campañas militares que dejaron honda huella en la historia de toda la sociedad nacional y en particular en los pueblos indígenas, entre las más salientes la llamada “Conquista del Desierto” (1878 -1885), la llamada “Campaña del Chaco” (1870-1930) y masacres como las de Napalpí (1924) y Rincón Bomba (1947) que aún viven en la memoria de los respectivos pueblos (Bayer et al, 2010; Chico y Fernández, 2008; Delrio et al., 2018; Trincherro, 2009).

Si bien las campañas militares contra estos pueblos han cesado, las prácticas de despojo territorial continúan a través del accionar de grupos económicos que usurpan, contaminan y/o generan desequilibrios ecológicos en sus territorios al desarrollar actividades mineras, agrícolas, madereras, así como mediante el establecimiento de “barrios

privados” y/o de infraestructuras para el turismo, entre otras. Estas prácticas confinan a numerosas comunidades a vivir en territorios no apropiados o insuficientes para sostener sus sistemas de alimentación y salud. O bien, acaban empujándolos a migrar a las ciudades, donde deben establecerse en asentamientos precarios, en condiciones económicas desventajosas y condiciones sanitarias inadecuadas.

Estos problemas contemporáneos han sido reiteradamente señalados en informes de relatores de Naciones Unidas (ONU, 2012, 2017), así como en documentos generados por organizaciones de afrodescendientes (Diafar 2019; Geler et al., 2018; Red Federal de Afroargentinas/os del Tronco Colonial, 2019; TES, 2017) y en numerosas publicaciones sobre los problemas que afectan a las comunidades de pueblos indígenas (Abeledo et al., 2020; Buliubasich y González, coords., 2009; Carrasco, 2002; Cañuqueo 2015, 2016; Cayuqueo, 2018; ENDEPA, 2018; FUNDAPAZ et al., 2018; INADI, 2014; Mato, 2020; Ramírez, 2019; Rey, 2019; Rodríguez Duch, 2018; UNICEF 2015).

Estos problemas generan diversos tipos de consecuencias en las vidas de estos pueblos. Entre otras afectan sus posibilidades de acceder al sistema educativo en condiciones equitativas (ONU, 2012; ONU, 2017; Weiss, Engelman y Valverde, 2013). Es necesario entender que estas personas y comunidades no son vulnerables, como si acaso esta condición fuera una característica que les sería “naturalmente” propia, sino que han sido y continúan siendo “vulnerados”. La expresión “grupos vulnerables” que frecuentemente se aplica a estos pueblos y a algunos otros sectores sociales tiene el engañoso efecto de cargar la responsabilidad por la situación en quienes han sido vulnerados.

Los procesos mencionados y sus consecuencias menoscaban significativamente las posibilidades efectivas de jóvenes y adultos indígenas de culminar estudios de educación primaria o secundaria, y por tanto de acceder a la educación superior. En consecuencia, que la Ley de Educación Superior vigente disponga que el ingreso a esta última sea irrestricto para quienes hayan culminado el nivel secundario, y que su provisión en instituciones de gestión pública sea gratuita, no

resulta suficiente para garantizar el disfrute de estas oportunidades a todos los grupos de población y en particular no lo es respecto de pueblos indígenas y afrodescendientes como ha sido documentado más en detalle en un estudio sobre el caso argentino realizado para el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 América Latina y el Caribe (Mato 2020). A estas inequidades se agregan otras que afectan de maneras particulares las trayectorias educativas de las personas de estos pueblos que logran acceder a educación superior, las cuales en no pocos casos se expresan en demoras en su graduación, cuando no incluso en el abandono de los estudios, como se muestra en el mismo estudio (Mato 2020).

### **Inconsistencias jurídicas**

Si bien, la Constitución Nacional de 1994 incluyó algunos avances orientados al reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas y al aseguramiento de sus derechos y los de personas y comunidades afrodescendientes, en ella se mantiene vigente el artículo 25 de la Constitución de 1853 que establece explícitamente que “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea”. Esta pervivencia racista no resulta sorprendente si se toma en cuenta que hasta la reforma constitucional de 1994 aún estaba vigente el inciso 15 del artículo 67 de la Constitución Nacional de 1853 que establecía que una de las atribuciones del Congreso era “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”. Tras casi un siglo y medio de vigencia de semejante concepción de la relación entre el estado nacional y los pueblos indígenas, con sus consecuencias sobre leyes, instituciones, políticas públicas e institucionales y prácticas sociales, incluyendo entre otras las relativas al sistema educativo, sería ingenuo pensar que la mencionada reforma constitucional podría por sí misma acabar con el racismo que en tanto ideología continúa impregnando de maneras no siempre manifiestas todos los ámbitos e instituciones sociales.

Diversas pervivencias racistas pueden observarse, por ejemplo, en las brechas existentes entre el texto constitucional y algunas leyes, así como entre algunas normas de carácter progresivo y las políticas públicas que deberían asegurar su puesta en práctica, o bien entre estas y las asignaciones presupuestarias que deberían asegurar su ejecución. Además, también suele expresarse en las prácticas de dirigentes políticos y funcionarios públicos, incluso al interior del sistema educativo. Al respecto, la reconocida antropóloga Ana María Gorosito ha sostenido que los avances alcanzados en la reforma constitucional escasamente responden a cambios en “la perspectiva con que han sido considerados los pueblos indígenas en el país” y que estos “han incidido muy escasa y fragmentariamente en las políticas públicas relativas a las poblaciones nativas” (Gorosito, 2008: 52). Es importante tener presente que esta interpretación crítica se ve confirmada en los informes de relatores de Naciones Unidas (ONU, 2012, 2017) y otras publicaciones referidas anteriormente en este texto.

El caso es que la LES vigente desde 1995 es precisamente una de esas leyes en las que es posible observar una preocupante brecha respecto del texto constitucional. Aún hoy, esta ley continúa omitiendo el aseguramiento de los derechos educativos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas explícitamente establecidos en los incisos 17 y 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional, vigente desde 1994.

La no recepción de estos derechos en la LES hace que esta no solo no asegure los derechos de estos dos grupos de población, sino que además los discrimine; porque, en contraste, reconoce explícitamente derechos a otros grupos de población. Por ejemplo, el literal “d” de su artículo 2do. establece que es responsabilidad del Estado nacional y los jurisdiccionales establecer medidas “para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias”; en tanto, en el literal “c” establece la responsabilidad de promover políticas de inclusión que reconozcan “las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e

interculturales”. La imprecisa referencia a “procesos multiculturales e interculturales” de ningún modo recoge lo establecido en los citados incisos del artículo 75 respecto de derechos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.

El artículo 75 de la Constitución Nacional, dedicado a estipular las atribuciones del Congreso Nacional, establece que a este le corresponden importantes responsabilidades respecto del tema que nos ocupa. El inciso 17 de este artículo establece que corresponde al Congreso “reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural”. Este mandato constitucional no es recogido en la LES y en consecuencia no sienta bases para garantizarlo, ni para elaborar políticas públicas al respecto. En cambio, este precepto constitucional sí es recogido en el artículo 17 de la Ley de Educación Nacional, la cual establece la educación intercultural bilingüe como una de las modalidades del sistema educativo, sobre cuya puesta en práctica se expone en los artículos 52 al 54.

Por otro lado, el inciso 22 del mismo artículo constitucional establece que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”, tras lo cual enumera aquellos vigentes al momento de la adopción del texto constitucional y deja abierto el listado a los que se aprueben en el futuro. Entre los que enumera explícitamente, para el presente análisis resulta de especial interés la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Argentina en 1968.

El artículo 1 de la mencionada Convención estipula que por “discriminación racial” se entiende toda distinción basada en referentes de “raza, color, linaje u origen nacional o étnico” que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier esfera de la vida pública. Resulta importante tener en cuenta que al respecto además especifica que “no se considerarán como medidas de discriminación racial” aquellas que

se adopten “con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos” con el propósito de “garantizarles en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Para poder comprender cabalmente el problema también es necesario tener en cuenta que el artículo 2 establece la necesidad de que los Estados tomen medidas especiales para asegurar que “ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos” con el propósito de “garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (ONU, 1965).

En Argentina, no existen disposiciones que explícitamente menoscaben los derechos de indígenas o afrodescendientes, pero el análisis de estadísticas, datos cualitativos y entrevistas realizado para elaborar el ya mencionado estudio sobre el caso argentino realizado para alimentar el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 América Latina y el Caribe (Mato 2020), así como algunos informes de relatores especiales y grupos de trabajo de la ONU, permiten afirmar que justamente por no prever medidas especiales efectivas las políticas educativas menoscaban las posibilidades de que estos grupos de población puedan ejercer los mencionados derechos en condiciones de igualdad (ONU, 2012, 2017, 2019; UNICEF, 2015).

Otro instrumento internacional especialmente relevante para el presente análisis es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cuya ratificación fue aprobada por el Congreso de la Nación en 1992, mediante la Ley N° 24.071, aunque el Poder Ejecutivo dictó el instrumento de ratificación recién en el año 2000. El artículo 26 de esta ley nacional especifica que a los miembros de los pueblos indígenas se les deberá garantizar “la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional” (OIT, 1989). La expresión “a todos los niveles” incluye a la educación superior. En tanto el artículo 27 establece que “se deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y



su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar”. Este mismo artículo también indica que “los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación”. No obstante, la Ley de Educación Superior no fue oportunamente actualizada para asegurar estos derechos colectivos, lo cual es un deber del Estado.

Por otra parte, en 2005, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto 1086/2005, aprobó el Plan Nacional contra la Discriminación, invocando explícitamente su adhesión a la resolución de la Asamblea General de la ONU mediante la cual ésta hizo suyos la Declaración y el Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, en 2001.<sup>3</sup> Entre otras recomendaciones relevantes para el presente análisis, ese Plan de Acción exhorta a los Estados a asegurar la capacitación de maestros para que promuevan el respeto de los derechos humanos, y la lucha contra el racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia (Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001).

Este mandato de la Conferencia de Durban tampoco ha sido incorporado a la Ley de Educación Superior vigente, pese a que el artículo 4 de la misma, al enumerar los objetivos de la educación superior en su literal b, establece el de “preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo”. En el resto de su articulado tampoco recoge el mandato de capacitar a las y los

---

3 Mediante Resolución A/RES/56/266, de 2002, La Asamblea General de ONU “hace suyos la Declaración y el Programa de Acción de Durban”. Disponible: <https://undocs.org/es/A/RES/56/266>. En 2005, invocando explícitamente su adhesión a la mencionada resolución de ONU, el Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, mediante Decreto 1086/2005 aprueba el Plan Nacional contra la Discriminación”. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109501/norma.htm>

docentes para que promuevan “la lucha contra el racismo, la discriminación racial”. Si bien es cierto que esta ley tampoco establece la necesidad de educar respecto de derechos humanos o de otras formas de intolerancia, se puede observar que numerosas universidades han venido estableciendo programas de educación en derechos humanos, así como protocolos y otros instrumentos orientados a prevenir y/o sancionar formas de discriminación y/o violencia contra las mujeres y/o personas con identidades de género u orientaciones sexuales no hegemónicas. Estos valiosos avances contrastan con el hecho de que todavía no hayan adoptado medidas específicas para prevenir el racismo y la discriminación racial que en la educación superior argentina afectan especialmente a personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.

La omisión en la LES de los DDHH de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas establecidos en la Constitución Nacional no solo afecta derechos individuales que en términos prácticos se expresan en oportunidades de acceso y exitosa trayectoria y graduación en ese nivel educativo, también afecta derechos colectivos consagrados en la carta magna. En este sentido resulta particularmente relevante que omita el de “garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural”, establecido en el inciso 17 del artículo 75. También resulta de especial importancia que omita garantizar la consulta previa e informada prevista en el artículo 6 de la Ley 24.071 mediante la cual el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley N° 24.071) es puesto en vigencia en el país. El desconocimiento de los derechos colectivos de estos pueblos también se manifiesta en la exclusión de sus lenguas, historias, conocimientos, modos de aprendizaje y de producción de conocimiento en prácticamente todas las carreras que se ofertan en el país, excepto en unas pocas dedicadas a formar docentes para la modalidad Educación Intercultural Bilingüe, en algunas tecnicaturas superiores dirigidas especialmente a integrantes de pueblos indígenas, y en unas pocas cá-

tedras universitarias especializadas. Esta vulneración de sus derechos también se manifiesta en la ausencia en la LES del reconocimiento de sus modelos educativos propios, tal como lo establece el artículo 27 de la ya mencionada Ley 24.071.

No obstante, la LES no solo resulta inconsistente respecto de la Constitución Nacional, sino también respecto de la Ley de Educación Nacional (Ley 26206), vigente desde 2006, en varios aspectos. Uno de ellos es que el artículo 11 de esta última, al especificar los fines y objetivos de la política educativa nacional, en su literal ñ, establece el de “asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural”. Otro es que en su artículo 17, al detallar las modalidades del Sistema Educativo Nacional, incluye entre otros a la Educación Intercultural Bilingüe. Significativamente, este mismo artículo al describir la estructura de dicho sistema incluye a la educación superior como uno de los “niveles” de la misma. Además, mediante el artículo 53, al establecer las responsabilidades del Estado orientadas a “favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe” establece dos de particular importancia. Una de ellas es la de “crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe”. La otra es la de “garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema”. No obstante, nada de esto, que tiene vigencia desde el año 2006, ha sido incorporado a la LES.

## **Insuficiencias de políticas públicas específicas**

La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) representó un avance significativo en la búsqueda de asegurar los derechos constitucionales de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas que la LES aún hoy omite. El avance no solo se expresó en el establecimiento de la EIB como una de las modalidades del sistema educativo, sino también en la institución de mecanismos de participación de los pueblos indígenas en su diseño e implementación, así

como en todos los asuntos educativos que les conciernen, los cuales incluyen la educación superior, pese a que la LES aún no lo tenga en cuenta. No obstante, como es sabido, para resolver estos tipos de desafíos no es suficiente con sancionar leyes, junto con ello es menester diseñar y aplicar políticas públicas, dotadas de presupuestos cónsonos, y hacerlo de manera sostenida; más aún, tratándose de mandatos constitucionales, deberían expresarse en políticas de Estado.

Si bien es cierto que en 2006 la LEN estableció la Educación Intercultural Bilingüe como una de las ocho modalidades del sistema educativo, la efectiva puesta en marcha de esta modalidad ha sido lenta y no ha estado exenta de retrocesos. En 2008, como un primer paso en su puesta en práctica a escala nacional, el Ministerio de Educación asimiló a los términos de la ley al Programa Nacional de EIB que en 2004 había establecido buscando fortalecer e impulsar la institucionalización de las experiencias de EIB que diversos actores desarrollaban desde la década de 1980 (Hirsch y Serrudo, comp., 2010; ME, 2004). Mientras tanto, poniendo en práctica los procedimientos de consulta con los pueblos indígenas previstos en la LEN, trabajó en colaboración con el Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), constituido en el proceso de deliberaciones que condujeron a dicha ley, hasta que en 2010 el Consejo Federal de Educación efectivizó el establecimiento de la Modalidad EIB y además creó la Coordinación de EIB en el marco del Ministerio de Educación de la Nación (Resolución CFE 119/10). Entre 2011 y 2016 se registraron avances importantes, un indicador de ello lo brinda el importante incremento en el número de maestros o auxiliares de lengua y/o cultura indígena en el país registrado en ese período, que pasó de 1.237 a 1.827 (González, 2019:12). Pero este impulso en la formación de docentes para la Modalidad EIB (MEIB) declinó significativamente a partir de 2016, cuando además se dejó sin efecto la creación de la Coordinación de EIB.

Un informe elaborado en 2018 por el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen, con apoyo de algunas universidades y de numerosas organizaciones indígenas y otras con intereses en el tema de casi todo el

país, concluyó que el derecho a la EIB “continúa sin estar garantizado debidamente” y que “no es posible hablar de políticas públicas claras, ni de programas nacionales efectivos de acompañamiento, por las importantes limitaciones de alcance, supervisión y financiamiento” (ENDEPA, 2018: 38). En septiembre de 2020, el Ministerio de Educación Nacional ha vuelto a crear la Coordinación de EIB (Resolución 1677) y en diciembre de ese mismo año sostuvo una reunión con integrantes del CEAPI para someter a su consideración la designación de la funcionaria a cargo de la misma. En esta ocasión, los miembros del Consejo plantearon una agenda de asuntos urgentes a ser desarrollados para consolidar y fortalecer la EIB y la participación indígena en las políticas educativas.<sup>4</sup>

Se trata de avances auspiciosos, pero en tanto no se resuelvan las inconsistencias entre la LES y la LEN antes señaladas, es de prever que entre otras dificultades se tropezará con la escasez de docentes de EIB. El artículo 4 de la LES prevé que la formación de docentes para todas las modalidades y niveles del sistema educativo es responsabilidad del subsistema de educación superior, para lo cual sería necesario establecer una política nacional al respecto que no ignore la existencia de los pueblos indígenas, sus derechos y demandas y los propósitos de fortalecer al EIB; iniciativa que habría que tomar pese a que esta ley no recepta los derechos constitucionales de estos pueblos. Es necesario tener en cuenta que hasta el presente ninguna universidad pública (nacional o provincial) o privada ofrece una carrera de formación docente en EIB.<sup>5</sup> La formación de docentes EIB en el país hasta el momento ha descansado exclusivamente en iniciativas de algunas jurisdicciones

---

4 “Trotta se reunió con el CEAPI”, noticia publicada el 03-12-2020 en el portal del Ministerio de Educación. <https://www.argentina.gov.ar/noticias/trotta-se-reunion-con-el-ceapi> ; consultado 10-04-2021.

5 La Universidad Nacional de Santiago del Estero ofrece una carrera de Tecnicatura Superior en Educación Intercultural Bilingüe con Mención en Lengua Quichua, pero el sitio web de esta universidad al describir las posibilidades de desempeño de sus egresados especifica que en lo que a docencia se refiere el título solo habilita para desempeñarse como “auxiliar de docentes de todos los niveles”. [https://fhu.unse.edu.ar/carreras/quichua/quichua\\_presentacion.html](https://fhu.unse.edu.ar/carreras/quichua/quichua_presentacion.html); consultado 10-04-2021.

provinciales, que a tal efecto han creado carreras de este tipo en institutos de educación superior (IES)<sup>6</sup> preexistentes o bien han establecido otros nuevos. Aún no existe una política nacional proactiva en la materia, que no se limite como hasta ahora a evaluar las propuestas de las jurisdicciones, sino que promueva y apoye de maneras concretas la oferta de carreras de formación de docentes para la MEIB, y que abarque no solo a los IES, sino también a las universidades.

Lograrlo demanda vencer desafíos asociados a las pervivencias racistas que de maneras *naturalizadas* continúan afectando a los pueblos indígenas. Las inconsistencias jurídicas antes mencionadas, sumadas a imprecisiones al respecto en la LES que no establece con claridad las competencias del Estado nacional y los jurisdiccionales respecto del tema que nos ocupa, ni tampoco las articulaciones entre el sistema universitario y el de educación superior no universitaria, facilitan la prevalencia de inercias de inacción que en vulneran los derechos de personas y comunidades de pueblos indígenas.

## Desafíos y perspectivas

Si bien el análisis ofrecido en estas páginas enfoca específicamente en los problemas que actualmente se presentan en Argentina en esta materia, la mayor parte de los referidos a inequidades estructurales, con variantes, se presentan en prácticamente todos los países latinoamericanos. En cambio, lo que, si bien no es exclusivo de Argentina, coloca al país entre los más atrasados en la materia, es el conjunto

---

6 En vista de que la expresión “instituciones de educación superior” y su acrónimo “IES” se utilizan de manera ampliamente en publicaciones y medios especializados en educación superior de toda América Latina para referir de manera agregada a universidades y a otros tipos de instituciones de educación superior (a los que en algunos países suelen nombrarse terciarios, institutos de formación superior, entre otras denominaciones), parece necesario aclarar que en este artículo la denominación “institutos de educación superior” y su acrónimo “IES” se utilizan con arreglo a lo establecido en el artículo 133 de la Ley de Educación Nacional (Ley 262026) que indicó que la sustitución en la Ley de Educación Superior (Ley N° 24.521) de la denominación “instituciones de educación superior no universitaria” por la de “institutos de educación superior”.

de inconsistencias jurídicas e insuficiencias de políticas públicas que vulneran los derechos constitucionales de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas a una educación superior inclusiva, equitativa y de calidad. Las similitudes y diferencias entre países han sido ampliamente documentadas en los estudios preparatorios realizados por equipos de especialistas de numerosos países de la región realizados para nutrir la labor de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe realizada en 2008 (CRES 2008) en Cartagena de Indias (Mato, coord., 2008), así como la de su siguiente edición llevada a cabo en 2018 (CRES 2018) en Córdoba (Mato, coord., 2018).

Esos estudios, que contienen capítulos dedicados a países y experiencias en particular, no solo analizan problemas, también proveen referencias acerca de políticas públicas e institucionales que han resultado provechosas, tendencias y desafíos. Con base en aprendizajes derivados de esas investigaciones y en el análisis del caso argentino expuesto en estas páginas, y más ampliamente en el ya mencionado estudio realizado para el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (Mato 2020), es posible sugerir la adopción de algunas políticas y líneas de acción.

En primer lugar, es necesario resaltar la necesidad de actualizar la LES para que garantice los derechos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas que la Constitución Nacional establece respecto de todos los asuntos que les conciernen. Con respecto a educación superior, estos derechos, como mínimo, incluyen los de garantizar su participación en el diseño de políticas públicas e institucionales en la materia, así como los de asegurar la pertinencia y relevancia de la oferta de carreras respecto de sus contextos e intereses, la incorporación de sus lenguas, historias, valores y sistemas de conocimiento y sus posibilidades reales de acceso y trayectoria en tanto estudiantes y de ejercicio de funciones docentes, de investigación y gestión, como también el del reconocimiento de sus instituciones de educación superior propias.

En octubre de 2020, la Cátedra UNESCO “Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina” de la Universidad Nacional de Tres de Febrero convocó a tres integrantes de la Asociación de Abogadas y Abogados de Derecho Indígena, que además forman parte de los equipos de cátedras especializadas de sendas universidades nacionales<sup>7</sup>, a preparar un anteproyecto de ley de actualización de la LES. En diciembre de ese año y febrero de 2021, dicha Cátedra UNESCO organizó reuniones de consulta para recoger opiniones y sugerencias a sucesivos borradores del anteproyecto de ley elaborado por este equipo de especialistas. Como resultado de estas reuniones este anteproyecto logró sumar el apoyo explícito de numerosos actores con incumbencia en el tema. Entre estos respaldos cabe destacar los de los referentes de más de cuarenta organizaciones de afrodescendientes y de pueblos indígenas de doce provincias, el del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, los de los rectores de una docena de universidades nacionales y de cuatro IES que ofertan carreras de formación docente en EIB, el de la Red de Derechos Humanos del CIN y los de las y los representantes de programas de apoyo y/o cátedras libres y abiertas que trabajan en colaboración con pueblos indígenas y afrodescendientes en quince universidades nacionales (Zamara, 2021). El 29 de marzo de 2021 este anteproyecto de ley recibió el respaldo del 85° Plenario de Rectoras y Rectores del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que se expresó de manera explícita en Acuerdo Plenario (Resolución 1133/21 del CIN). Haciéndose eco de estos avances, el 3 de diciembre de 2021, la diputada nacional Alcira Elsa Figueroa adoptó ese anteproyecto y convertido en proyecto de ley lo presentó a consideración de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación bajo el nombre “Ley 24521- Mo-

---

7 El anteproyecto de ley fue elaborado por las abogadas María José Bournissent (Cátedra Pueblos Originarios en Diálogo Interdisciplinario, Programa de Derechos Humanos, Universidad Nacional del Litoral - UNL), Sonia Liliana Ivanoff (Cátedra Libre de Pueblos Originarios Afrodescendientes y Migrantes, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-UNPSJB) y el abogado Julio César García (Cátedra Libre de Derecho de los Pueblos Indígenas Dr. Ricardo Altabe, Facultad de Derecho, Universidad Nacional del Nordeste - UNNE).



dificaciones sobre políticas de inclusión educativa para los miembros de los pueblos indígenas y afrodescendientes” (Expediente 4704-D-2021), sumando el apoyo de otros cuatro diputados nacionales.<sup>8</sup> Esta serie de avances hacen plausible pensar que la aprobación de la ley de actualización de la LES es un avance legislativo factible. No obstante, también debe reconocerse que, pese a ellos, hasta el presente (12 de diciembre de 2022) dicha Comisión no lo ha considerado y que, en consecuencia, continúa postergándose el aseguramiento de los derechos educativos de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas.

No obstante, hasta tanto se concrete la actualización de la LES, sería posible establecer algunas políticas públicas y/o institucionales que permitirían asegurar algunos avances para asegurar los derechos educativos de estas personas y comunidades. Por ejemplo:

- 1) El artículo 53 de la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), sancionada en 2006, abre algunas posibilidades concretas al respecto, ya que establece la necesidad de crear “mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe”. Este mandato legislativo de hecho recogió algunas experiencias de participación de referentes de estos pueblos en el proceso de consultas y preparación de la misma. En 2007, los referentes de pueblos indígenas constituyeron el Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas – CEAPI. En 2010, el Ministerio de Educación reconoció al CEAPI como un espacio autónomo con funciones de consulta y asesoramiento para la planificación y gestión de la EIB (Machaca, 2011).

---

<sup>8</sup> El proyecto de ley presentado por la diputada nacional Alcira Figueroa ha sido respaldado por las firmas de las diputadas nacionales Lía Verónica Caliva, Mabel Luisa Caparros y Susana Graciela Landriscini y del diputado nacional Eduardo Félix Valdés.

El CEAPI es un cuerpo colectivo compuesto por representantes de pueblos indígenas, quienes en la mayoría de los casos poseen formación docente y/o experiencia en educación. Si bien, en la práctica este órgano solo ha sido consultado acerca de asuntos relativos a educación inicial, primaria y ocasionalmente respecto de secundaria y formación docente en IES, el numeral 17 del artículo 6 de su Estatuto Orgánico incluye el propósito de “promover la urgente y necesaria inserción de la EIB en ámbitos de educación superior universitaria y no universitaria”. Pese a ello, aún no han tenido oportunidad de incidir en la planificación de carreras universitarias y escasamente la han tenido en la de carreras de formación docente para la modalidad EIB en IES. Esta limitación explica, al menos en parte, la subsistencia de varios problemas que dificultan la apropiada puesta en práctica de la modalidad EIB en el país. Uno de ellos es que el manejo de la respectiva lengua indígena no siempre sea un requisito de ingreso a las carreras para formar docentes para la modalidad EIB. Una consecuencia de este problema es que en muchas comunidades indígenas se desempeñen docentes que no hablan la respectiva lengua, con las previsibles consecuencias en la calidad de su trabajo.

- 2) Los IES y universidades pueden diversificar su oferta de carreras para que resulte relevante respecto de los contextos, necesidades e intereses de comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas. En Chaco y Jujuy existen algunos IES con ofertas de formación que responden a estos desafíos, especialmente en campos de desarrollo local y derecho, entre otros. En Salta, desde 2020, se trabajó con la participación de algunas comunidades wichi en la creación de una tecnicatura superior en enfermería intercultural

bilingüe que comenzó a funcionar en marzo de 2022. Estas experiencias pueden servir de referencia a otras.

- 3) Los IES y universidades pueden adoptar innovaciones curriculares para asegurar que la formación en todas las carreras de educación superior incorpore, de maneras apropiadas a las características de cada una de ellas, los conocimientos y modos de producción de conocimiento de pueblos indígenas y afrodescendientes, así como sus lenguas, modos de aprendizaje, historias, valores y cosmovisiones. La pandemia de la COVID hizo especialmente evidentes las limitaciones de profesionales y técnicos superiores del área de salud para trabajar apropiadamente con comunidades de pueblos indígenas.
- 4) Es posible y necesario establecer un programa de becas que responda apropiadamente a las necesidades específicas de personas de comunidades rurales que para asistir a clases deben recorrer grandes distancias o incluso abandonar sus localidades de residencia. El monto de las becas del programa PROGRESAR no permite cubrir gastos de transporte de larga distancia, o de alojamiento en localidades distintas de las de residencia permanente de los estudiantes.
- 5) Los problemas que limitan el disfrute efectivo de los derechos educativos de personas de comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas no son solo económicos. También existen dificultades asociadas a diferencias lingüísticas, extrañamiento por migración y cambio de contexto socio-cultural. Las situaciones son diversas a lo largo y ancho del territorio nacional. Es posible y necesario establecer programas específicos al respecto y fortalecer los

ya existentes. A tal efecto, el asesoramiento del CEAPI y/o de otras organizaciones de pueblos indígenas o afrodescendientes puede contribuir a tomar decisiones acertadas en la materia. También puede resultar útil aprender de las experiencias desarrolladas por algunas universidades nacionales, como las de otros países latinoamericanos documentadas en los estudios realizados para la CRES 2008 y la CRES 2018 (Artieda et al, 2017, Cátedra Libre de Pueblos Originarios, 2020; Gotta y Ramirez Benites, 2019; Gualdieri y Vásquez, 2016; Guaymás, 2018; Ivanoff y Loncon, 2016; Mato, coord. 2008, 2018).

- 6) Es posible y necesario establecer una política que fortalezca las experiencias de colaboración intercultural entre universidades y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas actualmente existentes en algunas universidades. Veintiocho universidades públicas (nacionales y provinciales) cuentan con unidades institucionales dedicadas específicamente a trabajar con pueblos indígenas, hasta ahora solo una de ellas ha incluido la vinculación con afrodescendientes (Artieda et al, 2017, Cátedra Libre de Pueblos Originarios, 2020; Gotta y Ramirez Benites, 2019; Gualdieri y Vásquez, 2016; Guaymás, 2018; Ivanoff y Loncon, 2016; Mato, coord. 2008, 2018).
  
- 7) Es posible y necesario establecer mecanismos para cumplir con lo estipulado en el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT respecto de que “los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación”. Esta posibilidad podría enmarcarse en el artículo 16 de la LES vigente, el cual establece que el Estado nacional podrá apoyar programas de educación superior no universitaria, que se caractericen por la

singularidad de su oferta, por su carácter experimental y/o por su incidencia local o regional.

## Referencias bibliográficas

- Abeledo, S. y otros (2020). Informe ampliado: efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas del país -Segunda etapa- junio 2020. Recuperado de: [http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/info\\_covid\\_2daEtapa.pdf](http://antropologia.institutos.filo.uba.ar/sites/antropologia.institutos.filo.uba.ar/files/info_covid_2daEtapa.pdf); 30-03-2021
- Artieda, T., Rosso, L., Luján, A. y Zamora, A.L. 2017. Programa Pueblos Indígenas de la Universidad Nacional del Nordeste. Reflexiones y propuestas en torno a la inclusión y la interculturalidad, en D. Mato (coord.) *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Políticas y prácticas de inclusión, democratización, e interculturalización*. Sáenz Peña: EDUNTREF. pp.: 41-56.
- Bayer, O. coord., Lenton, D. comp., Delrio, W., Moyano, A., Papazian, A., Nagy, M. Mapelman, V., Musante, M., Maldonado, S. y Leufman, M. 2010. *Historia de la crueldad argentina, Julio A. Roca y el genocidio de los Pueblos Originarios*. Buenos Aires: Ed. El Tugurio.
- Buliubasich, E.C. y González, A.I, coords. 2009. *Los Pueblos Indígenas de la Provincia de Salta. La posesión y el dominio de sus tierras. Departamento San Martín*. Salta: Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología, Universidad Nacional de Salta.
- Cañuqueo, L. 2015. El territorio relevado, el territorio disputado. Apuntes sobre la implementación de Ley nacional 26.160 en Río Negro, Argentina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 62: 11-28.
- Cañuqueo, L. 2016. “Las poblaciones que dejó la gente”: taperas, memorias y pertenencias en la Línea Sur de Río Negro, en A. Ramos, C. Crespo y M.A. Tozzini (eds.) *Memorias en lucha*. Viedma Universidad Nacional de Río Negro. Editorial UNRN. Pp.: 183-200.

- Carrasco, M. 2002. Una perspectiva sobre los pueblos indígenas en Argentina. En: CELS, ed. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*. Buenos Aires: CELS, Catálogos Editora y Siglo XXI Argentina, pp.: 387-420
- Cátedra Libre de Pueblos Originarios, UNTdF (2020) La Cátedra Libre y el territorio intercultural como desafío práctico. *Sociedad Fueguina* Nro 7. Págs.: 6-12.
- Cayuqueo, N. 2018. Presentación ante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. 17ª. *Periodo de Sesiones*. Nueva York, 17 de abril. Recuperado de: Pueblos <https://www.nodal.am/2018/04/discurso-del-lider-nilo-cayuqueo-en-el-foro-permanente-para-las-cuestiones-indigenas-de-la-onu/> Originarios; 24-04-2018.
- Censabella, M. 2009. Argentina en el Chaco, en I. Sichra (ed.) *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo I. Cochabamba: UNICEF/FUNPROEIB Andes, pp.: 159-169
- Chico, J. y Fernández, M. 2008. *Napalpí. La voz de la sangre*. Resistencia: Subsecretaría de Cultura de la Provincia del Chaco.
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. 2001. *Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 8 de septiembre.
- Delrio W., D. Escolar, D. Lenton y M. Malvestitti (comps.), *En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del Estado argentino sobre los pueblos originarios, 1870-1950*. Viedma: Editorial de la UNRN.
- DIAFAR - Diáspora Africana de la Argentina, et al. 2019. Presentación ante el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Buenos Aires. Marzo 2019.
- ENDEPA – 2018. “Informe Alternativo elaborado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) para ser considerado en

- la 64° sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), revisión de Argentina”. Aristóbulo del Valle, Misiones: ENDEPA. 30 de agosto.
- FUNDAPAZ, Redes Chaco; Federación Agraria Argentina y Fundación Plurales. 2018.
- Gandulfo, C., Miranda M., Rodríguez M. y Soto O. 2016. El guaraní correntino, en Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (ed.), *Quichua y guaraní: voces y silencios bilingües en Santiago del Estero y Corrientes*. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, pp. 29-51.
- Geler, L., Egido, A., Recalt, R. y Yannone, C. 2018. Mujeres afroargentinas y el proyecto Certificar nuestra existencia. Una experiencia de trabajo multidisciplinar en Ciudad Evita (Gran Buenos Aires). *Población & Sociedad* 25 (2): 28-54.
- González, D. 2019. Estudiantes indígenas en escuelas argentinas. Una población invisibilizada. *DATOS de la Educación* 2(4). Buenos Aires: Observatorio Educativo de Universidad Pedagógica Nacional, pp.: 2-14.
- Gorosito Kramer, A. M. 2008. Convenios y leyes: la retórica políticamente correcta del Estado. *Revista Cuadernos de Antropología Social*, N° 28, pp. 51-65.
- Grimson, A. y Karasik, G. (coord.). 2017. *Estudios sobre diversidad sociocultural en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gotta, C.A. y Ramírez Benites, N. 2019. El Programa Intercultural para Estudiantes de Pueblos Originarios como parte de la política de la Universidad Nacional de Rosario: debilidades y fortalezas, en D. Mato (coord.) *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Colaboración intercultural: Experiencias y Aprendizajes*. Sáenz Peña: EDUNTREF, pp.: 95-110.
- Gualdieri, B. y Vázquez, M.J. 2016. *Interculturalidad: recorridos, aprendizajes, desafíos*, en D. Mato (coord.), *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Experiencias, interpelaciones y desafíos*. Sáenz Peña: EDUNTREF. pp. 315-333.

- Guaymás, A. 2018. Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en Argentina: Logros, desafíos y recomendaciones, en D. Mato (coord.) *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp.: 37-62.
- INADI- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. 2014. *Mapa nacional de la discriminación*. Buenos Aires: INADI.
- Ivanoff, S.L, y Loncon, D.L. 2016. Cátedra libre de Pueblos Originarios, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Experiencias, Interpelaciones y Desafíos, en D. Mato (coord.), *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina. Experiencias, interpelaciones y desafíos*. Sáenz Peña: EDUNTREF. pp. 431-440.
- Jaramillo, Á. M. y Huircapan, N. G. D. 2019. Racismo, imaginarios colectivos e idiomas indígenas. *Colección Apuntes* Nro. 17. Buenos Aires: Cátedra UNESCO Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Loncon, D. 2019. La Universidad con identidad: presencia indígena en las aulas universitarias. *Colección Apuntes* Nro. 15. Buenos Aires: Cátedra UNESCO Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Machaca, A.R. (2011) El camino de la participación indígena en la gestión de la Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe, en A. Seruido, coord. *La modalidad de educación intercultural bilingüe en el sistema educativo argentino*. Serie Documentos EIB N° 1 2011, Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Págs.: 19-38.
- Malvestitti, M. 2009. Argentina Patagónica, en I. Sichra (ed.) *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo I. Cochabamba: UNICEF/FUNPROEIB Andes, pp.: 109-124.



- Mancinelli, G. 2019. Territorialidad y educación superior en las comunidades wichi del noreste salteño. Tesis de Doctorado en Antropología, UBA.
- Mato, D. 2018. Educación superior y pueblos indígenas: Experiencias, estudios y debates en América Latina y otras regiones del mundo. *Revista del CISEN Tramas/Maepova* (Universidad Nacional de Salta) 6(2): 41-65.
- Mato, D. 2020. “Pueblos indígenas y afrodescendientes e inclusión educativa en Argentina”. Estudio de caso preparado para el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 América Latina y el Caribe - Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción* (Global Education Monitoring Report – GEM 2020).
- Mato, D. coord. 2008, *Diversidad cultural e interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO-IESALC.
- Mato, D. (coord.). 2018. *Educación Superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*. Caracas: UNESCO – IESALC y Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Núñez, Y. 2019. Interculturalidad, educación superior y mercado laboral. Un recorrido por las trayectorias de los estudiantes universitarios y egresados guaraníes de la Provincia de Misiones y del Estado de Paraná. Tesis de Doctorado en Antropología Social, UNaM.
- ONU. 2012. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición La situación de los pueblos indígenas en Argentina” (A/HRC/21/47/Add).
- ONU. 2017. “Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina. Nota de la Secretaría” (A/HRC/35/41/Add.1).
- ONU. 2019. Declaración a los medios del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes, al finalizar

- su visita oficial a la Argentina, realizada entre los días 11 y 18 de marzo de 2019.
- Ossola, M.M. 2003. Jóvenes wichi en la educación superior de Salta: interpelaciones escolares, étnicas y etarias. Tesis de Doctorado en Antropología, Universidad de Buenos Aires.
- Paladino, M. 2009. “Pueblos indígenas y educación superior en Argentina. Datos para el debate”. *Revista Inclusión Social y Equidad en Educación Superior*, N° 6, pp. 81-122.
- Ramírez, S. 2019. Argentina, en D. Berger (ed.) *The Indigenous World 2019*. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, pp.: 121-126.
- Red Federal de Afroargentinas/os del Tronco Colonial. 2019. “Presentación escrita a la convocatoria y solicitud en la visita del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las/los afrodescendientes en Argentina (11-23 de marzo de 2019)”. Documento inédito.
- Rey, S. 2019. Cómo se despoja de sus tierras a los mapuches. *Página 12* (Buenos Aires). Octubre 22. Recuperado: <https://www.pagina12.com.ar/226789-como-se-despoja-de-sus-tierras-a-los-mapuches> ; 24-10-2019.
- Rodríguez Duch, D. 2018. El proceso de consulta para el tratamiento del proyecto de ley de Propiedad Comunitaria Indígena en el Congreso de la Nación. *Voces en el Fénix* (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) 8(72):133-139.
- Sulca, O. 2019. La discriminación que no me contaron... La viví. *Colectión Apuntes* Nro. 13. Buenos Aires: Cátedra UNESCO *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina*, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- TES - Todo en Sepia. 2017. Informe general de la primera etapa del proyecto de investigación Certificar Nuestra Existencia. Versión 2. Presentado el 7 de abril de 2017 en el Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Argentina.

- Trinchero, H.H. 2009. Las masacres del olvido. Napalpí y Rincón Bomba en la genealogía del genocidio y el racismo de estado en la Argentina. *Runa*, 30(1): 45-60.
- UNICEF. 2015. *Informe Anual de Actividades, Argentina, 201*. Buenos Aires: UNICEF.
- Weiss, L., Engelman, J. y Valverde, S. 2013 Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión. *Pilquen* (Universidad Nacional del Comahue) 15(16): 1-14
- Zamaro, E. 2021. “Informe. Hacia una universidad intercultural que incluya a los pueblos originarios”. En suplemento Universidad. *Página 12*. 15-04-2021. <https://www.pagina12.com.ar/335601-hacia-una-universidad-intercultural-que-incluya-a-los-pueblo> . Recuperado: 15-04-2021.

## CONCLUSIONES

---

*Giselle González*

Los textos aquí reunidos analizan iniciativas y modos de experimentar la vida universitaria en América Latina. Lo hacen desde distintos interrogantes y primas teórico metodológicos, abordando el análisis de los objetivos que tiene la universidad en una era de cambio exponencial, los actores que lo movilizan y las prácticas que habitan los territorios. La secuencia entre capítulos plantea una lectura que pretender ir desde lo general a lo particular. Parte de un escenario de producción de políticas públicas y universitarias sobre el que se juegan los roles y prácticas de los actores universitarios. Las secciones comparten un conjunto de preocupaciones y desafíos aún pendientes en el campo de los estudios sobre educación superior. Este epílogo se propone desarrollar algunas claves de lectura de los capítulos que reúne esta obra para sistematizar qué políticas públicas pueden contribuir a mejorar las capacidades de las instituciones, los retos que enfrenta la universidad en términos de cambio organizacional y en su relación con el ambiente externo, y los desafíos aún pendientes en materia de democratización.

Una primera aproximación al estudio de las políticas se plantea en el capítulo de Oscar Oszlak que proporciona un marco general para contener las preocupaciones sobre la universidad. Una organización universitaria inmersa en una era caracterizada por el cambio tecnológico acelerado e inédito respecto de las revoluciones industriales que hemos tenido en el pasado. Se trata de cambios tecnológicos que depara el futuro y que ya están ocurriendo en la actualidad y demandan transformaciones en las instituciones fundamentales de las sociedades, en términos de liderazgo y organización. Por lo que considera necesario alertar a los gobiernos, sobretudo, acerca de la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para afrontar las innovaciones tecnológicas de la denominada cuarta revolución industrial. Una revolución donde se relacionan una serie de tecnologías que ya no solamente dependen de las técnicas de la información y la comunicación, sino que se vinculan a una serie de disciplinas como la ingeniería y la medicina, por lo tanto, se producen una serie de combinaciones donde particularmente sobresalen desarrollos como los robots y la utilización de la inteligencia artificial como un mecanismo para resolver una enorme cantidad de problemas humanos. Entre sus principales desarrollos aparecen las tecnologías de información y la comunicación, Big Data, inteligencia artificial, robótica, criptomonedas, autonomización vehicular, internet de las cosas, impresiones 3D. Esto tiene una variedad de consecuencias sobre el mundo del trabajo, en el avance de la ciencia e incluso sobre las modalidades con las que se gestiona el aparato del Estado por una serie de impactos sobre la ética, la cultura y sobre los modelos de organización social. Todo esto hace que el Estado diseñe nuevos roles y necesariamente cambia el perfil y dotación de personal. Precisamente, en el sector público los mayores cambios han ocurrido en las aplicaciones en materia de digitalización y transparencia. Como consecuencia surgen nuevos modelos de organización estatal y demandas regulatorias. En suma, se desarrolla una filosofía de gestión pública denominada gobierno abierto o Estado abierto. No obstante, en los países emergentes, los gobiernos parecen

no advertir suficientemente la responsabilidad de anticipar y evaluar los impactos de la nueva era sobre su gestión. Es decir, en apariencia el cúmulo tecnológico reseñado no alcanza para posicionar a los Estados en un rol conductor para anticipar, orientar y fomentar el cambio o contrarrestar las consecuencias indeseables que este produce. El autor ubica al Estado y a los gobiernos como la mayor organización de la sociedad, por lo que, corresponde posicionarse en su rol de promotor, de regulador, de productor, de financiador. Resalta tres razones para preocuparse en este sentido. Primero, el cambio tecnológico no se puede librar a su propia dinámica, porque los desarrolladores y las empresas solamente los mueve el interés económico y los productos/servicios que muestran al mercado, y por lo tanto el Estado tiene que tener inevitablemente un papel regulador. En segundo lugar, porque si se ensancha la brecha tecnológica entre países como los nuestros y los países que van a la vanguardia en estos distintos campos del desarrollo tecnológico, estaremos enfrentando una nueva situación de dependencia, experimentando las consecuencias de una fortísima dependencia tecnológica que va a modificar notablemente las condiciones, por ejemplo, de competitividad de nuestras economías. Y, por otro lado, hay una serie de aspectos de transformación ética y cultural que los gobiernos no pueden dejar de lado y exigen políticas y acciones preventivas y correctivas.

Las capacidades institucionales que los gobiernos requieren para dar respuesta a estos retos involucran el aprovechamiento inteligente de las innovaciones tecnológicas para la gestión pública, evitar la brecha tecnológica con países avanzados y fortalecer capacidades para anticipar y regular aspectos éticos y culturales en la era exponencial.

Según Oszlak, estas capacidades parecen impactar en un nuevo rol promotor, regulador y tecnológico del Estado para la formación en áreas críticas y para reconvertir industrias. En este escenario complejo y dinámico, cobra relevancia el quehacer de la universidad en la región.

El trabajo de Norberto Fernández Lamarra y Pablo García actualiza la mirada sobre el rol que puede asumir la universidad en una era de cambio exponencial, desde una revalorización del principio de autonomía universitaria. La autonomía como valor relacional en su interacción con el ambiente externo y no como un fin en sí mismo. Repensar la autonomía permitirá vincular las políticas a programas y proyectos para movilizar las iniciativas en las instituciones y mejorar la profesionalidad y la tecnificación de la gestión universitaria. Sus reflexiones pretenden además estimular la mirada sobre su organización en un escenario donde la universidad parece estudiarse muy poco a sí misma. Sobre todo, en relación a las temáticas vinculadas a la gestión de procesos, profesionalización docente y gobernabilidad democrática en el gobierno de la universidad. Específicamente, mayor protagonismo de la sociedad organizada.

Los trabajos de Adrián Acosta Silva y Rodolfo De Vincenzi, actualizan la discusión sobre regímenes de gobierno y gestión institucional en la era de la innovación, desde perspectivas complementarias. Primero, Adrián Acosta Silva propone una lectura crítica y centralmente escéptica que, como sugiere, pretende evitar las simplificaciones a la que nos remite el lenguaje de la innovación. Su planteo pone el centro del debate el poder institucional que puede ejercer la universidad latinoamericana puesto que, si bien es cierto que la innovación manda, son los actores universitarios los que gobiernan. Con ese criterio reordena la reflexión sobre la innovación invirtiendo los términos de la cuestión, siendo el interés de los actores por la vida universitaria el que puede conducir el sentido de la transformación en los territorios.

Por otra parte, Rodolfo De Vincenzi, razona en torno a la centralidad conceptual que asume la gobernanza en la era 4.0 y problematiza, desde una mirada fáctica e institucional, de qué manera la universidad latinoamericana puede participar de estos procesos de cambio.

## La universidad frente a la virtualización

Los trabajos de Dante Salto y Claudio Rama problematizan la capacidad de adaptación y respuesta de las organizaciones universitarias de gestión pública y privada frente a la emergencia de restricciones determinadas por la aparición del COVID-19 entre el 2020 y el 2022. Sus reflexiones proponen matizar y repensar los nuevos roles que debieron asumir las instituciones en un contexto condicionado desde múltiples dimensiones sociales, cómo los llevaron adelante y qué actores movilizaron esos cambios, dejando algunas preguntas abiertas en torno a las implicancias pedagógicas, curriculares y organizacionales que tiene la educación híbrida sobre las funciones universitarias. Frente a la irrupción de los cambios reseñados plantean qué capacidad tiene la universidad de reordenar sus estructuras y generar espacios menos rígidos que favorezcan la asociatividad. Se trata de una reflexión sobre la reconfiguración universitaria que en la actualidad interesa especialmente, atento a los principios de inclusión social, tecnológica y territorial.

El trabajo de Sonia Araujo, actualiza la discusión normativa sobre evaluación de la calidad educativa que introduce la Ley de Educación Superior 24.521/95 problematizando sus aspectos constitutivos ante escenarios disruptivos. Sus reflexiones permiten complejizar el estudio sobre la educación en la era virtual, a partir de la problematización y revitalización de los conceptos de “programas” “calidad” y “evaluación”. Asimismo, se asume la necesidad de reorientar los principios de evaluación y calidad a la luz de las consecuencias derivadas de una crisis inédita y multidimensional determinada por el COVID-19. Esta necesidad se inscribe en el conjunto de reflexiones desarrolladas en la primera parte del libro en ocasión de aumentar las capacidades institucionales de los Estados nacionales para mejorar las competencias de anticipación y regulación de los fenómenos sociales. De modo que sea posible construir orientaciones para el cambio en escenarios excepcionales en los que se alteran los modos habituales de transmisión



y el dominio de las tecnologías digitales emerge como un factor determinante. Aquí resulta especialmente interesante, la proposición de revitalizar la evaluación, en particular la autoevaluación, con el propósito de definir criterios de calidad a partir de procesos participativos y deliberativos que recuperen los ejes centrales que configuran el diseño de los proyectos de formación universitarios.

## **Desafíos de la inclusión universitaria**

La presentación sobre diversidad e inclusión como desafíos de la universidad en América Latina, se inicia con el trabajo de Adriana Chiroleau. La autora problematiza en profundidad la problemática sobre diversidad, inclusión y democratización, situándola en un contexto más amplio de cambio social global en donde la universidad participa en la medida que permea su agenda de actuación institucional. Su planteo es que en esta denominada “era exponencial”, sería conveniente disminuir la distancia que existe entre un discurso favorable a la inclusión y los logros concretos. Este discurso favorable se traduce en políticas públicas e institucionales que se van generando para incorporar esta diversidad pero que todavía no tienen logros significativos.

En las últimas décadas en América Latina, hay una tendencia fuertemente presente, que es la tendencia a la expansión de la matrícula. Adriana Chiroleau argumenta que esta expansión está vinculada a un conjunto de causas muy complejas. Se destaca el proceso de globalización como un factor que incide en esta expansión o de la denominada sociedad del conocimiento. Pero además la sociedad demanda educación superior. La demanda inclusive como una forma de obtener o de aproximarse a la idea de movilidad social, e independientemente de reconocer las tensiones que existen entre la obtención de los diplomas universitarios y la inserción en el mercado ocupacional. Su planteo reconoce que para los sectores más desfavorecidos constituye un reaseguro. Una forma de posicionarse en el mercado de trabajo de una manera diferente. Aquellos que no tienen otro bien para intercambiar, les garantiza una posibilidad más adecuada.

Por otra parte, sostiene que los Estados se muestran interesados a expandir el tercer nivel educativo con fines de mejorar la cohesión social y atender por esta vía las tensiones que se generan dentro de la sociedad. El tercer elemento de aquel triángulo de Clark: el mercado. Al mercado le favorece esta expansión en la medida que los mercados educativos crecen de manera sostenida.

Sin embargo, aparece una fuerte distancia entre el acceso a la educación superior y las posibilidades ciertas de egreso, especialmente de los grupos más desfavorecidos. La autora reconoce que en esta expansión de la demanda y de la matrícula total de las universidades, han accedido a las universidades grupos que tradicionalmente estaban ausentes. Son los denominados alumnos no tradicionales que representan la primera generación de universitarios en el plano de la organización familiar y se ven especialmente desfavorecidos en términos de permanencia y egreso. Su obra se preocupa precisamente de dar cuenta de la diversidad de estudiantes que llega al ámbito universitario, aunque no se traduce en una graduación significativa o un cambio significativo en términos de la composición de los graduados.

La inclusión quiere decir generar las condiciones para obtener logros equitativos a los grupos sociales más desfavorecidos. Esto implica reconocer las responsabilidades que tienen las instituciones en la generación de esas condiciones. Entonces, la idea de inclusión es significativa en la medida que propone esta incorporación de la diversidad con respeto de las singularidades (socioeconómicas, culturales, de género y diversidades) de cada grupo, de generar las condiciones necesarias para la permanencia, y del mantenimiento de una educación pertinente y de calidad. En función de estas consideraciones, la autora propone una interesante distinción de la idea de democratización en la región que permiten echar luz sobre el sentido y profundidad del cambio en la universidad. Por un lado, la democratización como ampliación de oportunidades, es decir como una manera de garantizar el acceso a la educación superior sin importar sus resultados o como llama la autora “una democratización relativa”. Pero otra forma de democratización

que es la que apunta a reducir las desigualdades sociales. Es decir, acceder a un tipo de formación de calidad que garantice el egreso y la significatividad de los aprendizajes, que permitan operar en la disminución de la desigualdad. Aunque este reconocimiento en la agenda de actuación de la universidad no resuelve los problemas, es necesario darles cuerpo y sustancia a estas ideas que necesariamente implican un abordaje articulado e intersectorial, rediseños curriculares y la generación de prácticas docentes e institucionales que influyan en estas metas. Finalmente, Adriana Chiroleau propone transitar de una retórica positiva con relación a la diversidad a un campo más operativo que nos permita avanzar de forma más positiva en aquellas metas.

El trabajo de Marcela Mollis está en estrecho vínculo con las ideas reseñadas y agrega complejidad al incorporar como dimensión de la inclusión las nociones de empleabilidad y credencialismo que, en su dinámica, inciden en su definición. Plantea, además, ejes de trabajo futuro asociados al reconocimiento de la diversificación, estratificación y segmentación social que trae aparejado el capitalismo de plataformas para la sociedad en general y para los sujetos universitarios, en particular.

El libro concluye con un estimulante trabajo de Daniel Mato sobre el derecho a la educación superior de poblaciones socialmente discriminadas o forzosamente desplazadas. Una reflexión que pocas veces es tenida en cuenta por las agendas del *mainstream* de las ciencias sociales y educativas. Sus líneas nos sitúan en un debate en torno a las paradojas insostenibles que encierra, la coexistencia de la evolución tecnológica que transforma el entramado social con marcas del pasado asociadas a formas de discriminación racial. Marcas y huellas de un pasado que hoy se hace presente en éstas y otras desigualdades sociales que condicionan el derecho a una educación superior de calidad. En este sentido, su texto se convierte en una oportunidad para poner a debate una temática que, si bien representa un reto de la actual agenda de la Educación Superior a nivel global, no suele ser problematizada en cuanto a su devenir histórico, ni mucho menos en las formas que asume hoy esta desigualdad.

La Argentina es uno de los países más avanzados a nivel global en la implementación de algunos derechos humanos, como por ejemplo, el matrimonio igualitario, derechos específicos respecto de discapacidad y de género. En la Constitución Nacional se reconoce, en su inciso 17, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, y en su inciso 22 establece la vigencia de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial donde se establece que los Estados deben tomar medidas especiales para garantizar los derechos humanos de grupos raciales o étnicos históricamente discriminados.

En contraste con tantos avances en términos de derechos humanos y tan amplia cobertura del sistema de educación superior, así como garantías de acceso al mismo, existen entramados de inequidades históricamente construidas, de inconsistencias jurídicas e insuficiencias de políticas públicas que vulneran los derechos constitucionales de personas y comunidades afrodescendientes y de pueblos indígenas a acceder a la educación superior y completarla exitosamente. El autor revela los impactos que tiene este delicado tema en el que Argentina representa uno de los ocho países americanos más atrasados en materia de generar condiciones de índole jurídica y de políticas públicas para evitar la vulneración de los derechos de personas y comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas a transitar con éxito la educación superior. Su propuesta interpreta a la naturalización del racismo como una de las causas nodales de la ausencia de acciones eficaces para asegurar los derechos educativos aludidos. Asimismo, hace un llamado a la necesidad de actualizar la ley de educación superior y establecer acciones afirmativas acorde a valores, historias e idiomas de las comunidades indígenas. Es decir, proporciona un sentido de territorialidad necesario para verdadera democratización de la universidad. Sobre este argumento cobra especial importancia la perspectiva de María Teresa Artieda, en ocasión del encuentro sobre Universidad que motiva esta publicación. Allí, advierte la necesidad de incorporar una intersección ausente entre democratización y universidad: la de

intercultural en tanto matriz de descolonización, madre de todas las batallas. Al narrar su historia de vida da cuenta de esta pertinencia analítica:

“Vivo en el Chaco, una de las regiones de contacto interétnico evidente e insoslayable para quien quiera ver y para quien no, también. Trabajo en una universidad, con un programa institucional ‘Pueblos Indígenas’, a través del cual esta institución se está haciendo cargo explícitamente, de ese rasgo regional, de esa potencialidad y riqueza. Desde ese lugar (...) vengo a decir en nombre del racismo sobre la base de muchas conversaciones con wichís y QOM (...). Pero para acércame hablo de números en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) donde hoy estudian 83 becarias y becarios QOM, Mocoví y Wichí, mayormente y cuatro guaraníes. Desde la implementación del programa se graduaron siete indígenas, hasta hoy. Pero la UNNE tiene 50.694 estudiantes según datos de 2018. A su vez, en el Chaco, 41.304 personas se reconocen indígenas o descendientes de indígenas, sobre una población provincial de unas 1.055.259 personas (...).”

En suma, la naturalización de las inequidades que rodea a nuestras instituciones requieren un trabajo audaz para la concreción de políticas públicas e institucionales que se traduzcan efectivamente en la incorporación de las diversidades y para morigerar las desigualdades en el ámbito universitario que afecta más a aquellos que tradicionalmente tienen menos elementos sociales, pedagógicos y económicos para sostenerse.

Los capítulos que componen esta obra recuperan presentaciones e intercambios experimentados durante un encuentro titulado “Universidad en la Era Exponencial”, desarrollado en noviembre de 2021, en un contexto de virtualidad plena. Allí, se conversó en torno a la

idea de universidad ante un nuevo paradigma tecnológico. En este sentido, constituye una muestra representativa del total de intervenciones, en las que participaron distinguidos especialistas de la educación superior de América y más allá.

Asimismo, las diferentes secciones plantean abordajes críticos y otros de carácter más adaptativo, ofreciendo así perspectivas analíticas complementarias para pensar y recrear los fenómenos señalados.

Por otra parte, sitúa a la universidad, en tanto organización compleja, como institución de la anticipación. Una capacidad distintiva que tiene aún retos pendientes para tender puentes hacia la democratización social y la realización en el campo ocupacional.

Finalmente, la obra representa un recurso útil para alentar nuevas categorías teóricas a la luz de los cambios aludidos, y generar estrategias que puedan implementarse con los recursos disponibles para ofrecer alternativas de solución a los agudos problemas del campo universitario que aún esperan respuesta.

## Los autores

### Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional nivel 3, Sistema Nacional de Investigadores. Es miembro de comités editoriales de revistas como *Perfiles Latinoamericanos* (Flacso-México), y *Revista de la Educación Superior* (ANUIES). Sus libros más recientes son *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica* (Siglo XXI/UDUAL/Universidad de Guadalajara, México, 2020) y, en coordinación con Gilberto Guevara Niebla, *Educación: estrategias para la recuperación* (U. de G., 2021). Actualmente, desarrolla el proyecto “100 años de la Universidad de Guadalajara (1925-2025). Ideas, actores y política”.

### Adriana Chiroleu

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Doctora en Ciencias Sociales por el programa de Doctorado en Estudios Comparados sobre América Latina y el Caribe de FLACSO (Sede Académica Brasil) y la Universidad de Brasilia. Es docente e investigadora de la primera institución con línea principal de investigación en las Políticas de Educación Superior en América Latina. Se desempeña también como docente de cursos de Posgrado en diversas instituciones nacionales e internacionales. Es autora de numerosas contribuciones en libros y revistas académicas.

## **Claudio Rama**

Doctor en Educación. Doctor en Derecho y 4 Postdoctorados. Economista. Especialista en Educación a Distancia y en Marketing. Máster en Gerencia Educativa. Actualmente es Director Académico de la Universidad de la Empresa (UDE) de Uruguay, Canciller para América Latina de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia y Director del Observatorio de Virtual Educa. Es Investigador Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. A nivel internacional fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador. En Uruguay fue Director del Instituto Nacional del Libro, Director del Sistema Nacional de Televisión y Vicepresidente del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE). Tiene 27 libros propios. Obtuvo tres veces el Premio Nacional de Literatura del Uruguay y fue distinguido con 7 Doctorados Honoris Causa por universidades de la región. Es un Coleccionista de Máscaras Etnográficas de América Latina y el Caribe con más de 900 piezas.

## **Daniel Mato**

Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Central de Venezuela (UCV). Especialista en Economía Internacional, Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular, Centro de Investigaciones Postdoctorales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente se desempeña como Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director de la Cátedra UNESCO Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Buenos Aires, Argentina.



## **Dante J. Salto**

Profesor Asistente en Educación Superior de la Universidad de Wisconsin-Milwaukee. Obtuvo su Doctorado y Máster en Política y Administración de la Educación en la Universidad Estatal de Nueva York-Albany (SUNY) y su Licenciatura en la Universidad Nacional de Córdoba. Participa como investigador en varios proyectos de investigación y como Investigador Asociado en el Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE) radicado en SUNY. Sus investigaciones se centran en el estudio de políticas de educación superior internacional y comparada con especial foco en América Latina y en la intersección entre procesos de regulación, privatización y aseguramiento de la calidad. Ha publicado artículos en revistas académicas, capítulos de libros y en enciclopedias especializadas.

## **Marcela Mollis**

Es investigadora y Consultora en Educación Superior Comparada para IESALC/UNESCO y CEPAL. Actualmente se desempeña como Profesora de Historia de las Universidades en la Universidad Tecnológica Nacional. Dirige el proyecto de Posdoctorado sobre Universidades Comparadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Ha sido Investigadora independiente y evaluadora de la Comisión de Humanidades y Ciencias Sociales del CONICET, Profesora de Historia Social de la Educación en la UBA y profesora visitante en la Universidad de Nagoya, Escuela de Graduados en Educación de Harvard, Cape Town, Helsinki, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre otras universidades internacionales. Se desempeñó como Secretaria de Posgrado de la UBA.

Tiene numerosos artículos, capítulos y libros nacionales e internacionales. Ha recibido distinciones por su producción académica en Argentina y los Estados Unidos. Entre sus últimas publicaciones se encuentra *En busca de una genealogía de las misiones universitarias reformistas*. Revista Del IICE, (44), 51-66. <https://doi.org/10.34096/riice.n44.6288>

## **Norberto Fernández Lamarra**

Profesor universitario, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación, la gestión y la evaluación de la educación. En la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) es Director del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), del Doctorado en Políticas y Gestión de la Educación Superior y del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (Maestrías y Especializaciones). Dirige la Cátedra UNESCO “Educación y Futuro en América Latina. Reformas, cambios e innovaciones”. Se desempeña como Profesor de Posgrado en diversas universidades argentinas y de otros países de América Latina. Como investigador es Categoría I. Es Editor General de la Revista Educación Superior y Sociedad (ESS) del IESALC/UNESCO, y Director de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE), editada por el NIFEDE/UNTREF y de la Revista Argentina de Educación Superior, de la Red Argentina de Posgrados en Educación Superior (REDAPES). Fue Profesor Titular de Política Educacional y de Administración de la Educación en la Universidad Nacional de La Plata entre los años 1964 y 1975 y fue desde el año 1984 hasta el año 2003, profesor de Administración de la Educación en la Universidad de Buenos Aires.

## **Sonia Araujo**

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación (UNED). Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO). Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UNICEN). Profesora Titular del área Didáctica del Departamento de Educación e Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. Directora de proyectos de investigación en el campo de la educación superior universitaria sobre didáctica, currículum y evaluación. Investigadora Categoría I en el Programa de In-

centivos. Docente de posgrado de universidades nacionales. Miembro de Comités Académicos de carreras de posgrado y de revistas de educación superior. Consultora y evaluadora en organismos nacionales vinculados a la educación universitaria. Coordinadora del Posgrado en Educación e Integrante de la Comisión Académica de Posgrado de la UNICEN. Posee publicaciones de artículos, capítulos y libros sobre la especialidad.

### **Oscar Oszlak**

PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley. Doctor en Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina). Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Creador y ex Director de la Maestría en Administración Pública de la UBA. Investigador Superior del CONICET. Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires y otras. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor Extraordinario de la Universidad Nacional de Villa María. Obtuvo el “Transition and Development Economies Award” de la International Public Policy Association (IPPA). Autor de *“La formación del Estado argentino”*, *“Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano”*, *“Proceso, crisis y transición democrática”*, *“Estado y sociedad: nuevas reglas de juego”*, *“Los miedos de los argentinos”*, *“Gobernar el Imperio: los tiempos de Bush”*, *“Teoría de la burocracia estatal: ensayos críticos”*, *“La trama oculta del poder”*, *“El Estado en la Era Exponencial”*, *“Desafíos de la Administración Pública en el Contexto de la Revolución 4.0”* y alrededor de otros 300 artículos, capítulos de libros y notas periodísticas, publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

## **Pablo Daniel García**

Doctor en Educación (UNTREF-UNLA), Magíster en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF). Especialista en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones (FLACSO), Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social (CLACSO), Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA) y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Educación (UBA). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesor-investigador en NIFEDE-UNTREF. Coordinador Académico del Doctorado en Política y Gestión de la Educación Superior (UNTREF). Coordinador Académico del Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF). Co-director de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación del NIFEDE-UNTREF. Editor asociado en la Revista Educación Superior y Sociedad (UNESCO-IESALC). Chair de la Sección Política Educativa de LASA (Latin American Studies Association).

## **Rodolfo De Vincenzi**

Doctor, Magíster y Especialista en Educación, Licenciado y Profesor Universitario en Sistemas. Rector de la Universidad Abierta Interamericana (Argentina). Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Argentina). Miembro de comités académicos y profesor titular del área de política, planificación y gestión universitaria en universidades privadas (UAI, Austral, CEMIC) y públicas (Nacional Río Negro y Nacional Guillermo Brown). Miembro titular del Consejo de Universidades y del Consejo Federal de Educación de la Nación (Argentina). Evaluador del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

En los últimos años, los estudios sobre el rol de la universidad se transformaron en temas centrales de la agenda de investigación en ciencias sociales. De hecho, sus funciones se han multiplicado notablemente. En América Latina, el debate se vio favorecido por la creciente incidencia del quehacer universitario sobre el crecimiento económico y el bienestar comunitario. En ese contexto, el libro propone reflexionar cómo se posiciona la universidad frente a procesos de cambio cada vez más vertiginosos que necesariamente modifican sus modos de vinculación. En ese marco, se focaliza en las políticas de un entramado de actores que movilizan las iniciativas, así como en la capacidad de adaptarse a los cambios que desafían su configuración organizacional. Desde una mirada centrada en el territorio, esta obra busca contribuir a la identificación y comprensión de las dinámicas y tecnologías que intervienen en su producción y reproducción, que son emergentes, pero responden también a legados recientes. El libro propone aportar una mirada compleja sobre la relación entre tradiciones y cambio social desde una perspectiva multidisciplinaria y latinoamericana.

**Giselle González.** Doctora, Magíster y Especialista en Educación por la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora Adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de la Plata. Su tesis doctoral fue premiada por Presidencia de la Nación y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su contribución a la innovación de las políticas públicas. Recientemente desarrolló una estancia post-doctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en el marco del Programa de Becas Externas de CONICET. Entre sus publicaciones recientes se destacan: *Planeamiento de la Educación Superior en Argentina (1995-2015) en Education Policy Review*; *El sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior en la Argentina: el modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora* en Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa; entre otras.