



El legado reformista  
en las nuevas  
universidades del conurbano

# Inclusión Democracia Conocimiento

Alejandra Roca  
Cecilia Schneider  
(compiladoras)







Libro  
Universitario  
Argentino



**EDUNPAZ**  
Editorial Universitaria

**UDA**  
ediciones

El legado reformista en las nuevas universidades del conurbano : inclusión, democracia, conocimiento / Juan Pedrosa ... [et al.] ; compilado por Cecilia Schneider ; Alejandra Roca. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones ; José C. Paz : UNPaz ; Moreno : Universidad Nacional de Moreno ; Hurlingham : Universidad Nacional de Hurlingham ; Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche , 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3896-40-8

1. Educación Superior. 2. Autonomía Universitaria. 3. Política Educacional. I. Pedrosa, Juan II. Schneider, Cecilia, comp. III. Roca, Alejandra, comp.  
CDD 379

© 2018, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2018, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

© Universidad Nacional de Avellaneda

© UNDAV Ediciones

UNDAV Ediciones

Mario Bravo 1460 esq. Isleta, Piñeyro - Avellaneda

undavediciones@undav.edu.ar

ISBN: 978-987-3896-39-2

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: Federico Thea

Vicerrector: Héctor Hugo Trincheró

Secretario General: Darío Exequiel Kusinsky

Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: Horacio Moreno

Jefa de Departamento Editorial: Bárbara Poey Sowerby

Universidad Nacional de Avellaneda

Rector: Jorge Calzoni

Vicerrector: Ricardo Serra

Secretaría General: Patricia Domench

Director Editorial: Carlos Zelaráyan

Diseño y diagramación de tapa e interiores: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

Corrección y editing: equipo EDUNPAZ

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

# Índice

- 7 **Prólogo**  
Hugo Andrade (UNM), Jorge Calzoni (UNDAV),  
Jaime Perczyk (UNAHUR), Federico Thea (UNPAZ),  
Ernesto Villanueva (UNAJ)
- 17 **Investigación y transferencia en las nuevas universidades  
del Conurbano Bonaerense**  
Alejandra Roca (UNPAZ), Cecilia Schneider (UNDAV),  
Adriana Sánchez (UNM), Juan Pedrosa (UNAHUR) y  
Dolores Chiappe (UNAJ)
- Capítulo 1. Producción de conocimiento**
- 47 **La investigación científica en las Universidades del  
Bicentenario y el Sistema Científico Nacional: condiciones y  
estándares de la producción intelectual**  
Marcelo Monzón, Adriana Sánchez y Esteban Sánchez (UNM)
- 73 **Producción y apropiación social del conocimiento en las  
Universidades del Bicentenario: respuestas de política para  
la atención de demandas**  
Ariel Langer (UNPAZ)
- Capítulo 2. Inclusión educativa y experiencias de  
aprendizaje**
- 115 **Enseñanza, democratización e inclusión: desafíos para las  
Universidades del Bicentenario**  
Nancy Mateos, Analia García y Adelaida Benvegnú (UNM)

- 139 El ingreso en dos universidades del Bicentenario:  
dispositivos institucionales para la inclusión y experiencias  
estudiantiles  
Ada Cora Freytes Frey (UNDAV)

### Capítulo 3. Reflexiones histórico-conceptuales

- 167 La universidad y la integración sudamericana  
Aritz Recalde (UNAJ)
- 215 La educación superior como bien público social y como  
derecho humano. Un análisis desde lo común  
Mauro Benente (UNPAZ)
- 243 Democratizar la universidad pública. Una mirada desde las  
Universidades del Bicentenario a cien años de la Reforma  
de 1918  
Gabriela Scarfó y Sergio Maldonado (UNM)
- 265 A cien años de la Reforma Universitaria: normativa y  
ejercicio de la autonomía y autarquía universitarias  
Marina Ferragut (UNAHUR)
- 291 Autoras y autores

## Prólogo

Este libro se inscribe en el Programa Interinstitucional de Investigación “A cien años de la Reforma del 18. Las Universidades del Bicentenario piensan el Centenario”, desarrollado por docentes, investigadores e investigadoras de la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional de Hurlingham, la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional Arturo Jauretche, y la Universidad Nacional de José C. Paz. El Programa inició su labor en el segundo semestre del año 2017 y supone una articulación política y académica de las cinco universidades para recuperar los sucesos y los *sentidos* de la Reforma Universitaria de 1918, desde las Universidades del Bicentenario, desde los ideales que las inspiran, y a la luz de los desafíos que tiene la educación superior en el siglo XXI.

A fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, las clases populares y los estratos medios comenzaron a disputar el régimen económico, político y social organizado, moldeado y capitalizado por la oligarquía. Las clases populares fueron derrotadas, pero las clases medias lograron acceder al gobierno a través del voto secreto y obligatorio, y fue en este marco que el Movimiento de Córdoba de 1918 logró transformar en ruinas los cimientos que estructuraban una universidad patricia y clerical, gobernada por consejeros vitalicios y con cátedras cuasi hereditarias. El objeto del Programa y la misión del libro, si bien supusieron revisar los hechos que se suscitaban fundamentalmente entre marzo y octubre de 1918, no se redujeron a desplegar un relato historiográfico. Más bien, el Programa se inscribe en un esfuerzo político y académico por recuperar los *sentidos* de la reforma para pensar, repensar, y proyectar nuestra actualidad.

La labor se inscribe en un esfuerzo por no reducir la historiografía a un relato de los hechos del pasado, sino narrar también los ideales, los proyectos y los sentidos, aunque no se llevaran a la práctica. La historia se

compone de lo sucedido, pero también de lo soñado, aunque jamás haya acaecido, y ello merece ser contado. Es así que la mirada hacia la Reforma debe incorporar la épica que rodeó a esos hechos, los sueños que por ahora no se transformaron en realidad, pero que podrían transformarse en cualquier momento.

En términos generales, la Reforma de 1918 suele estar asociada a los ideales de cogobierno universitario, y de autonomía universitaria. Sin dudas estas premisas estuvieron presentes en el movimiento estudiantil, pero el *sentido* del cogobierno y de la autonomía no es estable, sino que se modifica a lo largo de los años. Existe una disputa por el *sentido* de la Reforma, por el *sentido* de ese cogobierno y esa autonomía, y también por otros posibles sentidos que circularon alrededor de la Reforma de 1918.

Nuestras universidades levantan las banderas del cogobierno y de la autonomía, pero también asumen un poderoso y nítido compromiso con la emancipación. Hermanadas por tener momentos fundacionales muy cercanos y por estar ubicadas en distintos sitios de un Conurbano Bonaerense atravesado por múltiples injusticias, opresiones y situaciones de precariedad, las Universidades del Bicentenario tenemos la responsabilidad de desarrollar prácticas educativas, producción de conocimiento y vinculaciones con el territorio en vistas a la emancipación de quienes viven no solamente en nuestro conurbano, sino también en Argentina y en Nuestra América. En parte, el buceo en el océano de la Reforma del 18 supone una búsqueda por los tesoros de emancipación y revolución que también estuvieron presentes en los hechos y los *sentidos* de aquellos años, pero que a menudo se encuentran sumergidos.

El viernes 21 de junio de 1918, frente a la elección del conservador Antonio Nores como nuevo rector de la Universidad Nacional de Córdoba, el movimiento estudiantil publicó en la *Gaceta Universitaria* el conocido *Manifiesto liminar*, cuyo primer párrafo decía: “hombres de una República libre, acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país con una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan. Creemos no equivocarnos, las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana”.

Sin necesidad de leer entre líneas ni rastrear sentidos ocultos, ya en estas primeras palabras del *Manifiesto* el *sentido* que se hace más presente, el grito que más resuena, el vocablo que más se enuncia y que captura rápidamente nuestra lectura es el de libertad. Un rugido de libertad que se levanta frente a la dominación, frente a aquello que causa vergüenza, y que se grita en clave de revolución y en un registro americano. Sí, la gramática del *Manifiesto* es la de la revolución y no solamente para Córdoba, sino para Nuestra América. Esta clave revolucionaria y este registro Nuestroamericano, no siempre recordado ni reivindicado, no fue una excepción, no fue un desliz en el *Manifiesto* ni un exabrupto en medio del vertiginoso mes de junio de 1918, sino que imprimió buena parte de los *sentidos* y de la épica que rodearon los sucesos cordobeses. De esta manera, en el número diez de *La Gaceta Universitaria* se lee nuevamente que “la Revolución –porque esta es la palabra– que acaba de realizarse en Córdoba no es sino una de las tantas manifestaciones de la renovación que se anuncia, y acaso el preludio de la colaboración de la América latina en la vasta empresa”. Si en la actualidad la noción de reforma parece apartarse y por momentos contraponerse a la de revolución, por aquellas agitadas décadas de 1910 y 1920, los *sentidos* de reforma y revolución parecían estar notablemente más cercanos, incluso Julio González, uno de sus artífices, escribió un libro titulado *La revolución universitaria*.

Esta Reforma universitaria, esta revolución universitaria Nuestramericana, no se concibió solamente hacia el interior de la universidad, sino en vistas de contribuir a la emancipación social, con la que también están comprometidas nuestras Universidades del Bicentenario. De esta manera, es notable cómo los contemporáneos a la Reforma subrayan el compromiso de la universidad con la agenda emancipatoria de nuestras comunidades: en la *Carta a las facultades sudamericanas*, de 1922, Alfredo Palacios sostenía que los cambios en la estructura de gobierno universitario eran “instrumentos que permitirán desarrollar con amplitud la función social de la universidad”; en *¿Puede ser un hecho la Reforma Universitaria?*, de 1925, Juan Antonio Mella no dudaba en afirmar que “la Universidad debe tomar participación en las luchas de la sociedad, habían dicho los estudiantes reformistas”; en *La Reforma Universitaria*, de 1928, José Carlos Mariátegui recordaba que había un acuerdo en que el movimiento de la reforma “dista mucho de proponerse objetivos exclusivamente universitarios y en

que, por su estrecha y creciente relación con el avance de las clases trabajadoras y con el abatimiento de viejos principios económicos, no puede ser entendido sino como uno de los aspectos de una profunda renovación latinoamericana”; en *La Reforma Universitaria y el problema americano*, de 1928, nuevamente Alfredo Palacios insistía y nos dejaba un mandato, una tarea para el entonces por venir y actual presente: “es preciso que ese impulso no quede esterilizado en una simple reforma burocrática. Debe ser punto de partida para una acción conjunta reformadora que redima de su inercia y su aislamiento a nuestros pueblos estáticos”.

A menudo, la noción de autonomía universitaria se confunde con el aislamiento de la universidad respecto de su entorno, pero ese es uno de los posibles *sentidos* de la autonomía. Otro posible, y creemos que más ajustado a los sentidos que circularon en y alrededor de la reforma, no supone una Universidad distante de su entorno sino atenta a sus injusticias y necesidades.

La discusión sobre la autonomía universitaria no puede estar separada de la discusión sobre la cosa pública, ya ella nos interesa en tanto una “cosa pública”, en tanto parte de la comunidad política que todos integramos y que el Estado, republicanamente organizado, tiene la tarea de preservar y defender. Por ello, la Constitución Nacional de 1949 reconoció por primera vez con jerarquía constitucional la autonomía universitaria y, en línea con el *sentido* de la Reforma de 1918, incluyó la exigencia de que las universidades establecieran cursos obligatorios y comunes “con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución” (artículo 37. IV. 4).

Es siguiendo esta tradición de la autonomía de la universidad en tanto parte de la República y de lo Nuestroamericano, presentes en el espíritu de la Reforma de 1918 y de la Constitución de 1949, que tenemos que repensar y construir los valores que inspiran a nuestras universidades en este siglo que comienza.

Hay distintos modos de narrar el pasado, y esas maneras repercuten en la vida, domestican o incrementan la potencia de la vida. En el horizonte por dar forma a una historiografía que sea *útil* para la vida hemos

reconstruido *sentidos* de la reforma que sean *útiles* para la vida en común, para una vida en común emancipatoria. Dicho de otro modo, para una política emancipatoria.

Pero además, hemos reconstruido *sentidos* de la reforma para trabajar a la luz de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) a desarrollarse en Córdoba entre el 11 y el 15 de junio de 2018. La CRES estará estructurada en distintos ejes: La Educación Superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe; Educación Superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina; La Educación Superior, internacionalización e integración regional de América Latina y el Caribe; El rol de la Educación Superior de cara a los desafíos sociales de América Latina y el Caribe; La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe; El papel estratégico de la Educación Superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe; A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba y Hacia un nuevo Manifiesto de la Educación Superior Latinoamericana. En mayor o en menor medida todos los capítulos del libro abordan más de un aspecto de estos ejes que, sin dudas, tienen puntos de conexión y su distinción en muchos casos es meramente analítica.

Aquí, además de recordar estos ejes estructurantes, nos interesa recuperar la Declaración Final de la CRES 2008 de Cartagena de Indias, en donde se plasmó que “la Educación Superior es un derecho humano y un bien público social”. De alguna manera, una premisa que inspiró el Programa fue el intento de reconstruir *sentidos* de la reforma que sean *útiles* para una vida en común caracterizada por una dinámica casi circular: una vida en común en la que la educación superior sea un derecho y un bien público, una educación superior que contribuya a hacer menos opresiva la vida en común.

Entre muchas de las posibles derivas que es posible extraer de la gramática de los derechos humanos y los bienes públicos sociales aplicada a la educación superior, aquí nos interesa remarcar su explícito contenido desmercantilizador. Por un lado, el lenguaje de los derechos le imprime a la educación superior una nítida lógica de universalidad que se opone punto por punto a los privilegios de género, de orientación sexual, de origen étnico, pero también de clase. Por otro lado, que la educación superior sea

concebida como un bien público implica que no puede ser tenido como un bien susceptible de apropiación privada. Nos parece importante enfatizar esta deriva antimerchantil de la Declaración Final de la CRES, que si bien tiene un notable impacto a nivel Nuestroamericano, en Argentina ya existe desde el 22 de noviembre de 1949 cuando el entonces Presidente Juan Domingo Perón dictó el Decreto N° 29337, de Gratuidad de la Enseñanza Universitaria.

Aunque vale subrayar la potencia de la Declaración Final de la CRES 2008 y el reconocimiento de la educación superior como derecho humano, no podemos olvidar que Víctor Raúl Haya de la Torre leía a la reforma –de la cual fue contemporáneo y gran admirador– en una clave de derechos, no a la educación superior pero sí a la cultura. Así, tras afirmar que la reforma había sido “el más trascendente movimiento de renovación intelectual acaecido en Indoamérica desde la Independencia”, que debía concebirse como “el primer grito de emancipación de nuestro ‘colonialaje mental’”, enfatizó que de aquella revolución estudiantil había nacido “la doctrina de que es misión de las universidades reformadas arrostrar el peligro social del analfabetismo de nuestras masas y consagrar los derechos del pueblo a la cultura como el primer paso hacia la verdadera justicia democrática. La reforma creó las universidades populares e inauguró una época de creciente acercamiento estudiantil hacia las clases obreras y de generalizado interés por sus problemas económicos”.

Bajo este paradigma de una historiografía que pretende buscar los sueños no realizados, los *sentidos* sepultados; a la luz de este esfuerzo por construir una narración histórica que sea *útil* para una vida común emancipatoria, el libro se compone de artículos organizados a partir de distintos capítulos o ejes en los que se complementaron los aportes de cada una de las cinco instituciones.

En torno a este proyecto se conformaron equipos de trabajo al interior de las universidades. Durante este breve año se realizaron encuentros de trabajo y se desarrollaron proyectos de investigación con un horizonte común de mediano plazo. Un tramo de esta iniciativa se presenta en esta compilación organizada en tres ejes: el primero aborda el debate sobre las condiciones y desafíos de la producción de conocimiento, el segundo concentra reflexiones en torno de los procesos de aprendizaje desde la perspectiva y la experiencia de nuestros contextos institucionales y, por

último, se abordan desafíos de la educación superior en clave histórico conceptual. Todos ellos se encuentran atravesados por las palabras clave que dan sentido a este libro: el debate respecto de la noción de inclusión, la democratización, la apropiación social del conocimiento y la necesidad de dar cuenta de esta experiencia única de dar vida institucional y garantizar su sustentabilidad a las nuevas universidades del conurbano.

El libro se inicia con un trabajo elaborado por los responsables de las áreas de Ciencia y Tecnología de las cinco universidades. En dicho trabajo se da cuenta de las condiciones, limitaciones y oportunidades para el desempeño de la función, advirtiendo las trayectorias heterogéneas en contextos similares de las cinco instituciones, y los sentidos y preocupaciones comunes. El artículo presenta un estado comparativo de ciertos indicadores fundamentales para la definición de las políticas institucionales; a su vez, reflexiona sobre la necesidad de procurar instrumentos de apoyo y promoción específicos que den cuenta de las situaciones de base y permitan ampliar las capacidades científico tecnológicas de nuestras universidades, sin que resulte un esfuerzo traumático de “adaptación” ilusoria a estándares lejanos y con poco impacto respecto de los ideales de democratización, emancipación y apropiación social del conocimiento de nuestras comunidades, que nos hemos fijado como meta.

El primero de los capítulos o ejes temáticos es el vinculado a la producción de conocimiento. En este marco, en “La investigación científica en las Universidades del Bicentenario y el Sistema Científico Nacional: condiciones y estándares de la producción intelectual”, Marcelo Monzón y Esteban Sánchez realizan un recorrido histórico respecto de la función de investigación en las universidades y las diversas instancias de su financiamiento. Los autores cuestionan las modalidades en que los instrumentos y requisitos del sistema científico nacional responden a estándares del conjunto internacional, analizan la concentración de recursos y capacidades en las universidades “tradicionales” como una tendencia negativa que favorece la estratificación del sistema, y se interrogan acerca de las estrategias adoptadas por las nuevas universidades para llevar adelante la investigación científica tecnológica y cumplir los estándares mínimos requeridos por el sistema científico nacional. Por su parte, en “Producción y apropiación social del conocimiento en las Universidades del Bicentenario: respuestas de política para la atención de demandas”, Ariel Langer estudia los diversos

modelos de gestión institucional y las confluencias en las lógicas de producción de conocimiento de las Universidades del Bicentenario. A partir de un trabajo de investigación más amplio respecto de la organización de las actividades de transferencia y vinculación en las cinco universidades, Langer procura identificar quiénes son los sujetos envueltos en las tramas de la producción y la transferencia de conocimientos. En el estudio comparado de normativas, discursos y prácticas, el artículo devela una matriz común de preocupaciones: la relación con el entorno productivo local, la mejora de las condiciones de vida y el cumplimiento de derechos de la población cercana a su emplazamiento geográfico. A su vez, considera que la experiencia de nuestras universidades conurbanas puede contribuir a profundizar el proceso de democratización de la universidad y del reconocimiento de derechos sociales que ello implica.

La segunda parte de esta compilación se centra en y debate la noción de inclusión a partir del análisis de experiencias concretas de los procesos de enseñanza-aprendizaje. En “Enseñanza, democratización e inclusión: desafíos para las Universidades del Bicentenario”, Nancy Mateos, Analia García y Adelaida Benvegnú, resignifican la perspectiva emancipadora y democratizante del movimiento de 1918 y documentan las prácticas que se llevan adelante en la Universidad Nacional de Moreno. Las autoras señalan las formas en que la inclusión constituye un desafío cotidiano, dado que las prácticas se encuentran atravesadas por la tensión entre condicionamientos sociales y enseñanza, y se interrogan sobre las responsabilidades que asumimos en tanto docentes e investigadores de aquí en adelante. En tanto, Ada Cora Freytes Frey plantea una indagación preliminar de un estudio comparativo que llevan adelante la Universidad Nacional de Avellaneda y la Universidad Nacional Arturo Jauretche cuyo objetivo es intervenir con evidencia empírica en los debates teóricos en torno a la noción de inclusión en la universidad. El título de su artículo es “El ingreso en dos Universidades del Bicentenario: dispositivos institucionales para la inclusión y experiencias estudiantiles” y allí compara los dispositivos y las políticas de ingreso de ambas universidades, al tiempo que analiza las estrategias institucionales y los dispositivos de acompañamiento que estas universidades despliegan para superar exclusiones, adentrándose en ellos desde la mirada de los estudiantes. Los interrogantes que asume el artículo se vinculan con los desafíos que experimentan

los estudiantes de sectores populares en momentos claves de su trayectoria universitaria.

El libro se cierra con un abordaje histórico conceptual de la reforma y de los desafíos de la educación superior. Los autores analizan la cuestión desde el punto de vista del derecho, las continuidades y discontinuidades históricas y la perspectiva americanista que inaugura el manifiesto liminar. En “La universidad y la integración sudamericana”, Aritz Recalde enuncia las formas en que los objetivos iniciales de la reforma se fueron transformando en el tiempo. El autor analiza la pluralidad de actores, contextos políticos e ideologías que confluyeron en las distintas apropiaciones e interpretaciones de la(s) reforma(s). Asimismo, el artículo analiza la perspectiva americanista del proceso y describe los ámbitos de articulación universitaria de los bloques MERCOSUR, UNASUR y CELAC. En “La educación superior como bien público social y como derecho humano. Un análisis desde lo *común*”, Mauro Benente estudia la forma en que varios instrumentos internacionales de derechos humanos articulan enfoques que permiten concebir a la educación superior como un derecho humano y un bien público social. En este sentido, se plantean una serie de interrogantes: ¿cuáles son los alcances y posibles regulaciones de ese derecho? ¿Frente a qué tipo de obligaciones se encuentran los Estados? ¿Qué implicancias sobre la Universidad debería tener la concepción de la educación superior como bien público social? ¿Cómo debería redefinir su relación con el espacio público? ¿Cómo repercute en la universidad la gramática de los derechos humanos? ¿Qué conceptualización de derechos humanos estamos dispuestos a construir desde y sobre la universidad? Por su parte, Gabriela Scarfó y Sergio Maldonado, en “Democratizar la universidad pública. Una mirada desde las Universidades del Bicentenario a cien años de la Reforma de 1918”, proponen un recorrido que recupera los sentidos y el contenido del proceso de democratización que se inició en 1918, para pensar continuidades y rupturas con los desafíos que asumen 100 años después las llamadas Universidades del Bicentenario. En este recorrido, los ejes de análisis permiten pensar las continuidades y los cambios, pero fundamentalmente los desafíos que implica el pasaje de la universidad de élites como modelo de educación superior en 1918, a la universidad de masas vigente hoy en la Argentina de 2018. Por último, Marina Ferragut, en su artículo “A cien años de la Reforma Universitaria, normativa y ejercicio de

la autonomía y autarquía universitarias”, da cuenta, desde una perspectiva jurídica, de los avances y retrocesos de los significados de la noción de autonomía y autarquía universitaria.

Con este libro, inscrito en el Programa Interinstitucional de Investigación: “A cien años de la reforma del 18. Las Universidades del Bicentenario piensan el Centenario”, nos planteamos restituir y recrear los *sentidos* y la épica de la reforma, nos proponemos recrear *sentidos útiles* para una vida en común emancipatoria. Esto no se puede alcanzar solamente desde nuestras universidades, así que esperamos contar con la complicidad y el acompañamiento de los lectores y las lectoras.

**Hugo Andrade (UNM)**

**Jorge Calzoni (UNDAV)**

**Jaime Perczyk (UNAHUR)**

**Federico Thea (UNPAZ)**

**Ernesto Villanueva (UNAJ)**

# Investigación y transferencia en las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense

**Alejandra Roca** (UNPAZ), **Cecilia Schneider** (UNDAV),  
**Adriana Sánchez** (UNM), **Juan Pedrosa** (UNAHUR) y  
**Dolores Chiappe** (UNAJ)

## 1. Introducción

Las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense fueron creadas y comenzaron sus funciones menos de una década atrás. La Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ) fueron fundadas por ley en el año 2009 y entraron en funciones efectivamente a partir del año 2010. La Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) fue fundada en el año 2014 y creada dos años más tarde, en 2016.

Este período delimita un contexto histórico particular, cuya estela de ideales de emancipación y equidad requerirá de varias generaciones que analicen su efectivo alcance. Como protagonistas de esta contingencia, los responsables de las áreas de Ciencia y Tecnología de estas nuevas universidades nos hemos reunido alrededor de preocupaciones e inquietudes similares. Los obstáculos y desafíos que nuestras instituciones deben afrontar para poder cumplir con las funciones sustantivas nos llevan a contemplar la relación entre la ciencia, la sociedad y el desarrollo económico, en tanto supuestos que orientaron la creación de estas nuevas universidades. Intentaremos aquí analizar las condiciones de creación y desarrollo de las funciones

\* Los autores agradecen la imprescindible contribución de Julieta Bartoletti (UNDAV) y Gina Del Piero (UNPAZ), integrantes de los equipos de Ciencia y Tecnología, para la redacción final del presente trabajo.

de investigación y transferencia en las Universidades Conurbanas del Bicentenario, así como las limitaciones estructurales que impone la dinámica de las políticas públicas en Ciencia y Tecnología.

El artículo pretende contribuir a la reflexión sobre la política pública universitaria, el compromiso con la democratización y la inclusión, los modelos de producción de conocimiento, las condiciones, limitaciones y logros en el desarrollo de las funciones de investigación y transferencia así como brindar aportes para el diseño de una segunda generación de políticas diseñadas especialmente para estas instituciones a fin de sostener y consolidar la inversión inicial que derivó en las llamadas Universidades del Bicentenario.

Partimos de dos premisas compartidas: la ciencia es importante para el desarrollo económico y social, y es necesario fortalecer las instituciones de Ciencia y Tecnología (CyT) para promover el crecimiento nacional. Estas premisas nos llevan a preguntarnos qué tipo de ciencia y qué tipo de desarrollo tecnológico deben orientar el desarrollo de la función de investigación y transferencia en instituciones cuyos compromisos primordiales e irrenunciables son la democratización y la inclusión. En este impulso surge una tensión entre la necesidad de compatibilizar la expansión de la matrícula, la cual materializa el compromiso democratizador con la inclusión, y el desarrollo de la función de Investigación y Desarrollo (I+D). En este sentido, observamos que los criterios de asignación de los recursos poseen un sesgo que tiende a beneficiar a las universidades tradicionales y a ignorar los esfuerzos fundacionales de nuestras instituciones.

En el presente trabajo, analizaremos distintos aspectos del desarrollo de la investigación y la transferencia en estas universidades. En el primer apartado, revisitamos desde una mirada comparada los compromisos fundacionales que dieron origen a estas universidades y subrayamos un ideario común en el desarrollo de sus funciones. Luego, analizamos el despliegue de la función investigación durante esta primera etapa de crecimiento y remarcamos las condiciones sistémicas que la potencian o limitan. En el tercer apartado, describimos y caracterizamos el desempeño de la vinculación y transferencia científica y tecnológica. Por último, y a modo de reflexión, esbozamos las fortalezas y potencialidades de las Universidades Conurbanas del Bicentenario y las estrategias de la política pública que podrían diseñarse para asegurar su crecimiento.

## 2. Las Universidades Conurbanas del Bicentenario, la producción de conocimiento y los compromisos fundacionales

Es preciso retomar algunas discusiones respecto de los modelos de producción de conocimiento para comprender los desafíos que encuentra el desarrollo de las actividades de investigación y transferencia en las nuevas universidades. A partir de la política tecnológica pensada en los años 1970 por Sábato en la Argentina –a través del “triángulo de Sábato” (1979)– se genera una discusión sobre el rol del Estado que va a tener continuidad en el desarrollo teórico hasta la idea de Sistema Nacional de Innovación de Lundvall (1992). Estas ideas incorporan la participación protagónica del Estado en la capacidad para desarrollar ciencia y tecnología autónoma y “pertinente”. Desde entonces, el quehacer científico tiene el deber de incorporar en la ecuación tradicional de costo-beneficio la variable del bienestar de la sociedad.

En el último informe *Estado de la Ciencia 2017* publicado por la Red de Indicadores en Ciencia y Tecnología – Iberoamericana e Interamericana (Ricyt) se observa que durante la última década (2005-2015) la inversión en I+D en América Latina ha tenido un crecimiento del 106%, siendo el Estado y las universidades nacionales los líderes propulsores de este incremento. En 2015, en la misma región, los Estados financiaban el 61% de la actividad científica mientras que el 33% lo hacían las empresas (públicas/privadas).<sup>1</sup>

Los autores del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia y Tecnología (Placyt) propondrán como objetivo alcanzar la autonomía en las decisiones tecnológicas a partir de lograr desarrollos propios, a la medida de los objetivos y las necesidades de cada uno de los países. En el contexto de las discusiones de la teoría de la dependencia, autores como Jorge Sábato –ya mencionado–, Oscar Varsavsky (1969) y Amílcar Herrera (1974) desarrollaron reflexiones pioneras que involucraban la gestión de esquemas prioritarios para la definición de políticas públicas en torno al conocimiento y la autonomía tecnológica de la región latinoamericana. En el pensamiento de Oscar Varsavsky, el rol de la universidad resultaba central para entender el

<sup>1</sup> Si comparamos con Iberoamérica, el primer porcentaje disminuye al 54% y el aporte de las empresas sube levemente alcanzando el 36% y asume, en cambio, un protagonismo mayor la inversión extranjera.

colonialismo bajo el cual los científicos de nuestra región llevaban adelante la producción de conocimiento, con altos niveles de excelencia pero permeados por la lógica y los intereses de los grandes centros de producción de conocimiento. La ciencia puede ser descrita en función de sus destinatarios, los cuales, para Varsavsky –de forma un tanto esquemática– son dos: a) el mercado o las empresas (sistema empresa-céntrico); b) el pueblo (sistema pueblo-céntrico). Para que la ciencia sea efectivamente un instrumento para la liberación del pueblo y no subsidiaria de intereses extranjeros o privados, es necesario cuestionar el concepto de “calidad científica” (basada en la neutralidad y la universalidad de la ciencia) partiendo de las prácticas de enseñanza e investigación en la universidad.

En la década de 1990 comienza a plantearse el proceso de mercantilización de la Educación Superior (ES) a partir del desfinanciamiento estatal de la universidad pública. El ingreso del financiamiento externo comienza a imponer exigencias y parámetros que se instalarán de manera permanente y que con el tiempo serían naturalizadas por el sentido común académico. Las políticas neoliberales que dominaron el espectro latinoamericano en los años noventa moldearon también el financiamiento de las Universidades Nacionales (UUNN). La lógica mercantilizante de la ES favoreció la relación universidad-empresa, la venta de servicios tecnológicos y la formación de posgrados como fuente de ingresos para el sistema universitario.

El ascenso de gobiernos latinoamericanos que buscaron revertir el modelo neoliberal en términos macroeconómicos planteó en cada una de las políticas sectoriales un redireccionamiento de los esfuerzos en CyT, el cual se vio puntualmente materializado en la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Mincyt). En el espectro de políticas públicas vinculadas a la CyT, la creación de nuevas universidades constituyó un eje central para la formación de nuevos actores del sistema científico-tecnológico. Sin embargo, no se trató de un mero incremento cuantitativo de recursos financieros y humanos. Estas nuevas universidades fueron pensadas e imaginadas a partir de la crítica al modelo neoliberal y mercantilizante. Este pensamiento crítico inoculó de manera irreversible en estos espacios institucionales la democratización de derechos y la inclusión educativa. De esta manera, se complejizó y cuestionó el concepto de calidad, introduciendo la relación con otros actores y la noción de *pertinencia social* del conocimiento.

En la matriz de origen de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense se evidencia la apertura de sus funciones al servicio de los movimientos y minorías más desprotegidas de la sociedad. Sin embargo, el ejercicio de la función de Investigación y Desarrollo (I+D) se rige por el mismo esquema de producción y legitimación del conocimiento que impone parámetros cuyas metas son difíciles de compatibilizar con este compromiso inicial, el cual constituye un punto de partida común entre las nuevas universidades del conurbano.

Consideramos que ese compromiso inicial se encuentra expresado en los documentos fundacionales de nuestras universidades, los cuales constituyen un manifiesto implícito donde la inclusión social y la democratización del conocimiento se encuentran en íntima relación con el territorio. Asimismo, coinciden en la importancia de la relación entre las funciones de investigación y docencia, con el objetivo de favorecer la apropiación social del conocimiento científico. Como se deja traslucir en la colaboración que da lugar al presente artículo, otro de los ejes presentes en los documentos fundacionales es la importancia de la articulación entre las universidades del Conurbano Bonaerense, puesto que las problemáticas y los desafíos tanto en el territorio como en relación con el sistema universitario más amplio son similares y la actuación en conjunto favorece el desarrollo de herramientas y estrategias comunes. A riesgo de sonar repetitivos, especificaremos a continuación cuáles son los aspectos particulares propuestos por los documentos fundacionales de estas universidades, con el objetivo de visibilizar o volver explícitos estos ejes programáticos comunes.

En la UNPAZ, las premisas de pertinencia social y democratización del conocimiento están presentes de manera recurrente. El Estatuto de la Universidad refiere en su primer párrafo a la centralidad de la educación como derecho y a la necesidad de su relación con su región de origen:

La UNPAZ tiene por misión la enseñanza de la educación superior así como la producción y difusión de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la región, poniéndose al servicio de la consolidación de un modelo nacional que se orienta a la equidad social y el desarrollo (Estatuto Universitario UNPAZ, art. 2).

Este doble objeto fundamental de la UNPAZ es ratificado en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2016-2020 recientemente confeccionado:

Desde su creación, la Universidad Nacional de José C. Paz logra dar respuesta a la demanda de los estudiantes que encuentran por primera vez una oportunidad de acceso a una educación universitaria. Fortaleciendo este proceso, la UNPAZ busca fortalecer su tarea institucional dando sentido a la premisa que el derecho a la universidad no es un mero derecho individual de cada uno de los estudiantes, sino que es también un derecho social, que se concreta cuando la universidad impulsa sus acciones de creación, sistematización y transferencia del conocimiento en diálogo efectivo con toda la comunidad (Plan de Desarrollo Institucional UNPAZ).

En este documento, que constituye la base para la definición de las funciones de la institución, se buscó generar una visión compartida y consensuada de las metas que se quieren alcanzar en las áreas académicas, de investigación, transferencia y extensión.

A partir de un proceso de revisión y análisis de los ejes establecidos en su Plan de Gobierno, la Universidad estableció seis Objetivos Estratégicos para el año 2020. En particular, la Secretaría de Ciencia y Tecnología se centra en el desarrollo de dos de estos objetivos: 1) la promoción interna de las actividades de ciencia, tecnología e innovación dentro de la comunidad académica; y 2) la profundización de los vínculos de la UNPAZ con las instituciones especialmente de su región de influencia, en un contexto local donde la existencia de una universidad es aún una novedad. En cuanto a la profundización de vínculos con la comunidad (objetivo estratégico 2), la Universidad ya ha estrechado relaciones con los municipios de su región de influencia y con diversas organizaciones e instituciones como escuelas, hospitales, empresas pymes, cooperativas, etc. Es por eso por lo que se han elaborado proyectos relacionados con el fomento de redes interuniversitarias, convocatorias para apoyar proyectos de investigación y transferencia vigentes y se continuó con el trabajo vigente con las industrias de la zona a través de la creación del Foro Pyme del noroeste del Conurbano Bonaerense.

La pertinencia social y la democratización del conocimiento también son principios fundamentales de la creación de la UNAJ. Ello puede apreciarse en su Proyecto Institucional donde se definen como ejes centrales la inclusión

social y educativa de los futuros estudiantes, la generación y transferencia de conocimientos relevantes para el desarrollo local, regional y nacional con la finalidad de aumentar la competitividad de las cadenas de valor a través de la producción científico-tecnológica así como la conformación de un espacio de reflexión crítica y de profundización del conocimiento social y cultural.

Puntualmente en materia de investigación, la UNAJ contempla en su Proyecto Institucional y en su Estatuto a las actividades científicas y tecnológicas como parte de sus fines y sus funciones. Estas actividades comprenden la generación y la sistematización de conocimientos en los campos de la investigación básica, aplicada y de desarrollo experimental y aplicación tecnológica, priorizando las necesidades y problemáticas locales. En el mismo sentido, la política de investigación de la UNAJ, expresada en el “Documento Marco de Investigación”,<sup>2</sup> plantea como principal desafío la colaboración desde la investigación para construir una universidad popular de excelencia, en la que la generación de conocimiento y transferencia se complementen “para abordar problemas y aprovechar oportunidades en aras de contribuir a una comunidad con equidad, inclusión social y mejor calidad de vida”. Para alcanzar esta meta se propone a) Lograr desarrollos científicos de excelencia; b) Contribuir al modelo de desarrollo a escala local; c) Fomentar la Vinculación Tecnológica y la extensión universitaria; y d) Propiciar un ámbito de desarrollo individual y colectivo para los docentes-investigadores (Documento Marco de Investigación, UNAJ: 1). Estos propósitos dieron lugar a que desde el año 2012 la UNAJ realice convocatorias para la presentación de proyectos de investigación científica orientados al abordaje de las problemáticas locales, con el fin de dar respuesta a las demandas económicas, sanitarias, sociales y culturales de la región.

En el mismo sentido, a lo largo de los primeros años, la labor de la Unidad de Gestión de la Investigación (UGI) contempló el desarrollo y fortalecimiento de las actividades de investigación. Los principales objetivos planteados para ello fueron potenciar las capacidades científico tecnológicas de la UNAJ mediante la ampliación de la masa crítica de docentes investigadores y el fortalecimiento de los grupos de investigación.

<sup>2</sup> Resolución del Consejo Superior N° 7 de 2013.

En lo que respecta a la vinculación, la UNAJ se planteó superar el concepto de “extensión universitaria” y reemplazarlo por la categoría de “vinculación”, que supone una interacción más comprometida con las problemáticas sociales, económicas y políticas del ámbito territorial. Esta posición, adoptada ya en el Proyecto Institucional, posibilitó que desde sus inicios la UNAJ lograra una intensa actividad cultural y de transferencia tecnológica en el ámbito de los partidos de Florencio Varela, Berazategui, Quilmes y Almirante Brown con una diversidad de organizaciones sociales, ONG y pymes de la región. Los objetivos más destacados en materia de vinculación tecnológica son incrementar la capacidad operativa de la Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT), profundizar las relaciones de trabajo transversal con los Institutos de la UNAJ y consolidar una oferta de servicios tecnológicos al sector productivo local.

En el caso de la UNM, la política de investigación científico-tecnológica se enuncia desde su Proyecto Institucional, en el cual se hace especial hincapié en el compromiso con la problemática del territorio, en la importancia de la inter- y la transdisciplinariedad de las actividades de I+D y la vinculación entre la investigación y la docencia, con el objetivo de lograr la transferencia del conocimiento producido a la formación académica e impulsar la incorporación del profesorado y el grupo estudiantil a las actividades de generación de conocimiento.

Además de la investigación científica y tecnológica propiamente dicha, la UNM se propone desarrollar proyectos ligados al desarrollo tecnológico, a la modernización productiva y a la mejora de la calidad de vida de la población, mediante actividades de vinculación tecnológica orientadas a tender puentes de doble vía entre el mundo universitario y el extra-universitario. En este punto, se espera favorecer a) el agregado de valor a las cadenas productivas, la reducción de brechas tecnológicas y el impulso a una matriz productiva conocimiento-intensiva con el fin de mejorar la competitividad de la economía y de generar trabajo calificado; b) la identificación de necesidades tecnológicas en el sector productivo local y regional, coordinando esta actividad con las tareas de los ámbitos de estudios de la Universidad, así como desarrollos tecnológicos patentables y transferibles; c) la promoción y el fortalecimiento de la vinculación entre el sector productivo y el sector científico para producir innovaciones; y d) la promoción y asistencia a las iniciativas emprendedoras de actores de la comunidad local en relación con

la formación de nuevas empresas de base tecnológica, mediante el estímulo a la formulación de estrategias que agreguen valor a la producción.

En la misma línea, la UNDAV se propuso –y así lo recoge el Proyecto Institucional Universitario de 2010– desarrollar la función de investigación a través de la implementación de actividades de investigación, orientadas tanto a la generación de conocimiento básico como a la resolución de problemas, inquietudes y demandas sociales que propicien el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida de la ciudadanía, a través de la transferencia de sus resultados. En este sentido, los ejes centrales son el abordaje de temas y problemas de investigación relevantes en función del compromiso social y su vinculación con el territorio. Para ello, promueve un abordaje caracterizado por la amplitud disciplinar, la inter- y transdisciplinariedad, en correspondencia con las exigencias de las políticas de I+D actuales. En el Estatuto (reformulado y aprobado en el año 2015) encontramos el reconocimiento de la labor de vinculación científica y la transferencia como una función sustantiva de la Universidad, la cual se suma a las tres funciones clásicas.

De forma específica, la Secretaría de Investigación de la UNDAV ha establecido en su Plan Estratégico (PEI 2016-2019) la promoción del desarrollo de investigación de excelencia, con generación de conocimiento socialmente útil y al servicio de la innovación, la producción y el trabajo. Entre sus principales objetivos encontramos: a) producir, transferir y difundir conocimiento científico, de calidad y excelencia, a través de la investigación básica como aplicada y que promueva en todas las áreas el desarrollo social, guarde un compromiso con lo público y mejore la calidad de vida de los habitantes, y b) formar recursos humanos en CyT de alta calidad y excelencia favoreciendo la creación de grupos de investigación multidisciplinares y/o inter-universitarios, que puedan en el mediano plazo ser competitivos a nivel nacional y que sean capaces de responder a los principales problemas en las distintas áreas del conocimiento.

A partir de la definición original del Proyecto Institucional Universitario (PIU) de la Universidad, en la cual se establecía como pautas centrales de la función de investigación la generación de conocimiento socialmente comprometido y vinculado con el desarrollo en el ámbito local y regional, la UNDAV ha diseñado una política de investigación que busca estimular el desarrollo de investigaciones orientadas al abordaje y resolución de problemáticas sociales prioritarias del ámbito local y

regional. Es por eso por lo que la mayoría de los proyectos de la UNDAV desarrollados hasta el año 2017 dan cuenta de la vinculación de sus temáticas con el ámbito local y regional: el 63% tienen temáticas vinculadas con el partido de Avellaneda, un 25% se vinculan con problemáticas diversas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y un 8% con el ámbito regional.

Por último, la UNAHUR enuncia en sus documentos fundacionales el rol primordial que atribuye a la ciencia, la tecnología, la innovación y la transferencia. Tanto el PIU (2015), como el Estatuto y la Resolución del Consejo Superior N°11/15, dejan en claro que la UNAHUR asume la investigación científica como una de sus funciones sustanciales, proponiendo el desarrollo de un modelo de investigación entendido como construcción de conocimiento colectivo, participativo, interdisciplinario, a partir de problemáticas relevantes, pertinentes y oportunas, teniendo como principal objetivo aportar al desarrollo social local y de la región en que se inserta la Universidad. De este modo, la vinculación con el entorno queda formalizada en los documentos mencionados, donde explícitamente se propone como primera actividad de campo la realización de relevamientos exhaustivos y diagnósticos regionales dentro de cada área específica de interés de la Universidad, en pos de definir las líneas prioritarias de investigación y desarrollo.

### 3. La investigación y la transferencia en las nuevas universidades del conurbano

Como se enuncia en sus compromisos fundacionales, las Universidades Conurbanas del Bicentenario han logrado la inclusión de grandes sectores de la población al sistema de Educación Superior. En la tabla 1 y en el gráfico 1 observamos que estas universidades han experimentado una evolución ascendente en el número de inscriptos. De las cinco instituciones, tres (UNDAV, UNM y UNAJ) comenzaron sus actividades docentes en el año 2011. Al finalizar este período, la UNM superó más de dos veces la cantidad inicial de inscriptos, la UNAJ la triplicó y la UNDAV multiplicó este número más de doce. Esta última tendencia se repite en el caso de la UNPAZ, cuyo número inicial de inscriptos pasó de 251 a 3.982 en solo

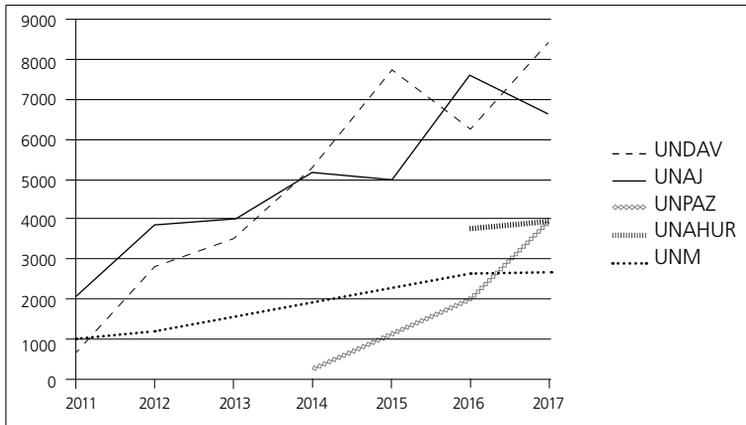
tres años. En el caso de la UNAHUR, la cual inició las inscripciones a sus carreras en 2016, puede apreciarse un salto cuantitativo con casi cuatro mil inscriptos, de los cuales el 70% correspondieron a vecinos de Hurlingham, el municipio más pequeño de la provincia de Buenos Aires.

Tabla 1. Número de inscriptos según universidad, serie histórica 2011-2017.

Universidad	Año						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UNDAV	656	2800	3482	5234	7672	6234	8431
UNAJ	3049	5265	5179	6987	9171	9524	9152
UNPAZ	S/D	S/D	S/D	251	1224	1973	3982
UNAHUR	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	3758	3946
UNM	1007	1206	1474	1840	2284	2647	2689

Fuente: Elaboración propia con base a datos suministrados por las Secretarías Académicas de cada universidad.

Gráfico 1. Número de inscriptos según universidad, serie histórica 2011-2017.



Fuente: Elaboración propia con base a datos suministrados por las Secretarías Académicas de cada universidad.

Este notable incremento de la matrícula supone una demanda estable y creciente que requiere de las Universidades Conurbanas del Bicentenario el desarrollo y la implementación de estrategias capaces de garantizar una exitosa incorporación de estos nuevos estudiantes –muchos de ellos primera generación de universitarios– al sistema de educación superior.

En consecuencia, en la mayoría de los casos, la gestión institucional ha priorizado el desarrollo de la función docente y del crecimiento de las carreras de grado, junto con el fortalecimiento de la extensión y de la ayuda social. Estos son los cuatro ejes que atienden a las circunstancias contextuales de la creación de las nuevas universidades del conurbano de manera más inmediata y coherente. Este marco institucional plantea desafíos y oportunidades novedosas para el desarrollo de la función de I+D. Por lo demás, a lo largo de todos estos años de crecimiento, las Universidades Conurbanas del Bicentenario han enfrentado dos dificultades u obstáculos comunes, que establecen límites precisos a su evolución o materializan “techos” en distintas dimensiones:

1. dificultades relacionadas con el financiamiento de las actividades de investigación y transferencia;
2. obstáculos vinculados a las condiciones restrictivas de algunas políticas del sistema respecto de las capacidades científico-tecnológicas del plantel docente.

A continuación analizamos ambos aspectos del problema que, entendemos, se refuerzan mutuamente.

### 3.1. El presupuesto en CyT

El presupuesto universitario se determina, como en todo organismo público, en base al gasto del año anterior. Esto permite la reproducción de la estructura existente, pero tiende a mantener el *statu quo* ya que no atiende nuevas demandas ni contempla mejoras en la calidad o los resultados. Frente a la existencia de políticas activas en un sector, como el de CyT, la expansión del sistema universitario requiere una readecuación por fuera de la pauta presupuestaria establecida. Las fórmulas o modelos de asignación presupuestaria tendían a recompensar los logros obtenidos por las instituciones universitarias. Con ese fin, se diseñó el Modelo de Asignación Presupuestaria. La metodología que implementa tiene sus bases en los aportes que, desde el año 1994, realizaron las universidades en distintos ámbitos, particularmente en el Consejo Interu-

niversitario Nacional (CIN). Este modelo reparte el 100% del incremento presupuestario en tres categorías: 45% para el “Bloque Economía de Escala, Complejidad de la Oferta Académica y Actividad Académica”; 50% para el “Bloque Presupuesto Normativo”, y “5%” para el “Bloque Ciencia y Técnica”. Este último rubro, a su vez, se asigna a partir de dos únicos criterios de ponderación de los “logros” obtenidos por cada institución: la categoría del Programa de Incentivos de los docentes-investigadores y las dedicaciones de cada docente categorizado (cobren o no el incentivo).

La asignación se basa en la matriz utilizada por el Programa Nacional de Incentivos para evaluar las capacidades de investigación de la planta docente. No obstante, este criterio resulta inaplicable a universidades con menos de diez años de funcionamiento, dado que se considera que las carreras de grado tienen cinco o seis años de duración. Este sesgo se ve agravado debido a las dificultades que atraviesa el proceso de categorización 2014, cuya demora en la evaluación supera los tres años. Al momento de realizar la asignación presupuestaria se contabilizan solamente los docentes categorizados hasta el año 2011, lo cual no visibiliza adecuadamente los esfuerzos realizados durante los años posteriores a esa fecha, claves para el desarrollo de la función de I+D.

Debido a que la mayor parte de nuestras plantas docentes se nutren de investigadores formados y activos en universidades tradicionales como la UBA o la UNLP, habitualmente mantienen su categoría y la solicitud del cobro de incentivos en su universidad de origen. En la tabla 2 encontramos el total de docentes que solicitaron y obtuvieron su categoría en las nuevas universidades. Para el modelo de pauta presupuestaria, los docentes que continúan cobrando su incentivo en su universidad de origen pero forman parte a su vez del plantel docente de una nueva universidad no se contabilizan en la asignación del presupuesto CyT.

Tabla 2. Docentes que obtuvieron la categoría en cada universidad, 2013.

<b>Universidades Nacionales</b>	<b>Docentes con Cat. I, II y III</b>	<b>% Docentes con Cat. I, II y III en relación al total</b>
UNAHUR	0	0,00%
UNAJ	29	0,22%
UNDAV	11	0,11%
UNM	39	0,30%
UNPAZ	0	0,00%
Total	13012	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Anuario de Estadísticas Universitarias, SPU 2013, categorización 2011.

En este sentido, si bien se busca contemplar la excepcionalidad de las nuevas universidades (con menos de diez años de trayectoria) a partir de asignaciones presupuestarias adicionales (como el PROUN), no se ha pensado aún en un modelo de transición para superar la categoría crítica y excepcional de “universidad nueva”. El modelo actual de asignación presupuestaria no solo impone estándares en relación con la planta de docentes investigadores de difícil alcance para planteles docentes en formación (como se analiza en el próximo apartado), sino que, además, desconoce o subestima los recursos propios invertidos por las universidades y los avances paulatinos que cada universidad ha realizado en sus cortos años de vida en materia de CyT. De manera más general, la idea misma de dar dinamismo a la distribución presupuestaria a través de la “recompensa” de logros no resulta adecuada para universidades que se encuentran en pleno inicio del desarrollo institucional y organizacional. Su presupuesto no debería reducirse al reconocimiento de la estructura alcanzada, ya que sus estructuras están en plena expansión y requieren asignaciones presupuestarias crecientes que atiendan a las actividades propias de la función y estimulen su crecimiento. En suma, nuestras universidades no requieren recursos adicionales, sino programas y fondos específicos otorgados mediante criterios claros que permitan una adecuada planificación a mediano y largo plazo, que se adecuen a su realidad y permitan financiar las inversiones necesarias en infraestructura (laboratorios, equipamiento, etc.), en recursos humanos, entre otros, necesarias para desarrollar las actividades científicas y tecnológicas acordes a esta función sustantiva de la universidad.

Tabla 3: Presupuesto en Ciencia y Técnica de las Universidades Conurbanas del Bicentenario según Presupuesto Nacional, años 2014 a 2017.<sup>3</sup>

Universidad Nacional	Presupuesto C y T según SPU			
	2014	2015	2016	2017
Arturo Jauretche	\$ 300.000	\$ 581.823	\$ 581.823	\$ 581.823
Avellaneda	\$ 300.000	\$ 581.823	\$ 581.823	\$ 581.823
Del Oeste	\$ 300.000	\$ 581.823	\$ 581.823	\$ 581.823
José Clemente Paz	\$0	\$0	\$0	\$0
Moreno	\$ 300.000	\$ 581.823	\$ 581.823	\$ 581.823
Hurlingham	\$0	\$0	\$0	\$0

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto Nacional.

<sup>3</sup> En 2017, todas las UUNN recibieron fondos extraordinarios a partir de la resolución “EX-2017-06146237-APN-SECPU#ME Asignación fondos a UUNN para gastos de CyT”. En el caso de las Universidades Conurbanas del Bicentenario, cada institución recibió \$ 2.914.434.

La tabla 3 muestra la evolución del presupuesto recibido para la función CyT por las Universidades Conurbanas del Bicentenario. Queda claro que el modelo de asignación presupuestaria no puede dar cuenta ni explicar la arbitrariedad de los montos asignados en el rubro CyT. Tal como se observa en la tabla, tres universidades obtuvieron la misma cifra en los últimos cuatro años y a otras dos no se les asignó presupuesto alguno.

Cabe destacar que el sesgo del “Modelo de Asignación Presupuestaria” favorable a las universidades tradicionales y perjudicial hacia las nuevas es una pauta dominante en el sistema de CyT. Un ejemplo no menor es la modalidad de acceso a la Biblioteca Electrónica (BE) del Mincyt, un recurso básico y fundamental para la investigación al que, sin embargo, solo tienen un acceso parcial dos de las cinco nuevas universidades del Bicentenario (UNDAV y UNAJ). El acceso pleno a la BE está condicionado a una evaluación de la cantidad de material descargado a partir del otorgamiento de un servicio parcial, cuya modalidad (préstamo inter-bibliotecario, sin acceso al metabuscador) de hecho dificulta el acceso a los recursos, en especial por parte de estudiantes y docentes así como docentes-investigadores con poca experiencia.

A pesar del estancamiento y la escasez de los recursos asignados al desarrollo de la función de I+D, y de manera simultánea al crecimiento de la matrícula analizado en el apartado anterior, las Universidades Conurbanas del Bicentenario han aumentado sistemáticamente los recursos invertidos y logrado grandes avances, con esfuerzos humanos y materiales significativos, que no son ni podrán ser reconocidos de mantenerse los actuales criterios. Para poder visualizar este esfuerzo, a continuación sistematizamos diversos indicadores que exceden el dato de dedicaciones y categorías del programa de incentivos y permiten analizar con mucha mayor riqueza el panorama.

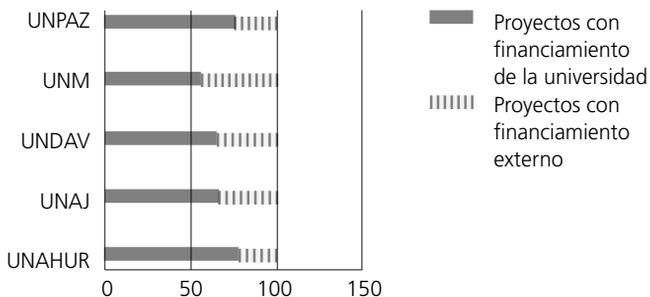
Tabla 4: Inversión en actividades de CyT, según destino de los fondos (en miles de \$), 2016.

Universidad		UNAHUR	UNAJ	UNDAV	UNM	UNPAZ
Erogaciones corrientes	Personal	\$1.358	\$30.730	\$19.485	\$2.248	\$4.536
	Bienes y servicios no personales	\$46	\$900	\$1.103	\$640	\$70
Erogaciones de capital*		\$0	\$3.653	\$0	\$0	\$0
<b>TOTAL</b>		<b>\$1.404</b>	<b>\$35.283</b>	<b>\$20.588</b>	<b>\$2.888</b>	<b>\$4.606</b>

\* Inmuebles, construcciones, equipamientos y rodados.

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por cada institución.

Gráfico 2. Porcentaje de proyectos de investigación, vinculación y transferencia a 2017, según fuente de financiamiento interna o externa.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por cada institución.

Estos indicadores evidencian tanto los esfuerzos realizados como los avances logrados, invisibilizados por el modelo de distribución presupuestaria para la función de CyT. Este modelo, al tomar exclusivamente un indicador que pondera la existencia de investigadores formados o al menos con trayectoria acabada dentro del sistema, no da cuenta de instituciones con plantas docentes más jóvenes y que recién inician su recorrido en las actividades de CyT. Más aún, tampoco da cuenta de los esfuerzos de la universidad para financiar actividades de investigación ni para incorporar investigadores y becarios, tanto financiados por CONICET como por, en algunos casos, programas propios. Como analizamos en la próxima sección, la formación, captación y retención de esos recursos humanos es un desafío cotidiano para nosotros.

En la tabla 5 se observa la inversión en montos anuales por parte de cada una de las universidades para el sostenimiento de los recursos humanos (investigadores, becarios y personal de apoyo de programas propios) comprometidos en la función CyT.

Tabla 5. Investigadores, becarios y personal de apoyo de programas propios, 2016.

Categ.	Dedic.	UNAHUR		UNAJ		UNDAV	
		Pers. físicas	Montos*	Pers. físicas	Montos*	Pers. Físicas	Montos*
Docente investig.	exclus.	2	\$301	62	\$15.514	14	\$3.344
	semi' exclus.	13	\$977	130	\$11.873	28	\$6.339
	2 o más simples	3	\$78	1	\$92	39	\$7.150
Becarios	comp.	0	\$0	0	\$0	23	\$1.967
	parcial	0	\$0	0	\$0	0	\$0
Pers. Apoyo		0	\$0	9	\$3.251	4	\$685
TOTAL		18	\$1.358		\$30.730	108	\$19.485

Categ.	Dedic.	UNM		UNPAZ	
		Pers. físicas	Montos*	Pers. físicas	Montos*
Docente investig.	exclus.	1	\$216	2	\$213
	semi' exclus.	8	\$49	38	\$1.817
	2 o más simples	45	\$1.789	4	\$86
Becarios	comp.	0	\$0	0	\$0
	parcial	16	\$194	0	\$0
Pers. Apoyo		0	\$0	6	\$2.420
TOTAL		70	\$2.248	50	\$4.536

\*Montos anuales pagados en concepto de remuneraciones (en miles de \$).

Fuente: Elaboración propia para el relevamiento de actividades científicas y tecnológicas del Mincyt.

Nota: Para calcular la proporción del gasto docente asignado a investigación se tuvo en cuenta que para los docentes con dedicación exclusiva la afectación a las mencionadas actividades podrá realizarse hasta en 20 horas semanales; para los docentes con dedicación parcial (semi-exclusiva), hasta en 10 horas semanales.

### 3.2. El plantel docente de las Universidades Conurbanas del Bicentenario

El plantel docente de las Universidades Conurbanas del Bicentenario posee rasgos peculiares, diferentes a los de las universidades tradicionales, y requiere de criterios de gestión muy específicos e innovadores para poder desarrollar la función de I+D a partir de la formación, captación y retención de esos recursos humanos capaces de generar conocimiento pertinente y de calidad.

En primer lugar, la voluntad inclusiva y el rápido crecimiento de la matrícula llevaron a centrar los esfuerzos en dar respuesta a demandas de docencia, lo cual se refleja en un bajo nivel relativo de dedicaciones exclusivas en la mayoría de las Universidades Conurbanas del Bicentenario.

Tabla 6. Dedicaciones exclusivas en las UUNN tradicionales, 2013.

<b>Institución</b>	<b>Total Cargos Docentes Universitarios</b>	<b>Total Exclusivas</b>	<b>Relación exclusiva sobre total cargos</b>
Total UUNN	166.810	20.645	12,38%
UBA	29.944	2.190	7,31%
UNLP	15.735	1.621	10,30%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Anuario de Estadísticas Universitarias, SPU 2013.

Respecto de la tabla 6 debe destacarse que el número de docentes con dedicación exclusiva no es idéntico al número de investigadores, particularmente la UBA y la UNLP cuentan con una gran cantidad de investigadores CONICET de tiempo completo radicados en las universidades. En el caso de nuestras universidades, el número de investigadores CONICET es insignificante en términos estadísticos.

Tabla 7. Dedicaciones docentes en las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense, 2016.

<b>Institución</b>	<b>Total Cargos Docentes Universitarios</b>	<b>Total Exclusivas</b>	<b>Relación exclusiva sobre total cargos %</b>
UNAHUR	118	2	1,7
UNAJ	1313	145	11
UNDAV*	975	23	2,3
UNM	786	11	1,3
UNPAZ	838	27	3,2
Todas universidades conurbanas del bicentenario	4030	208	3,9

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por cada institución.

\*Para el caso de UNDAV es dato válido al 2017.

Las tablas 6 y 7 permiten visualizar de forma aproximada la relación entre la cantidad de dedicaciones exclusivas y el porcentaje del total de docentes de cada institución. Si bien la tabla 6 provee datos del año 2013, estos indicadores son medianamente estables en las grandes universidades, lo que nos permite utilizar estas cifras para brindar una imagen de las magnitudes y visualizar el marcado contraste. Como señalamos anteriormente, si se contabilizasen las dedicaciones aportadas por CONICET el contraste sería aún mayor. En efecto, se observa que el promedio de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense (3,9%) se encuentra muy por debajo del promedio de todas las Universidades Nacionales (12,38%).

En segundo lugar, las carreras de grado de nuestras universidades tienen poca relación con las disciplinas de fuerte tradición de investigación. Muchas de las carreras ofrecidas por las Universidades Conurbanas del Bicentenario fueron aquellas apartadas de las carreras más tradicionales o de carácter profesional (abogacía, enfermería, educación física o administración, entre otras). Asimismo, se optó por ofrecer tecnicaturas, ciclos de complementación y otras carreras cortas vinculadas al mercado laboral local.

Otro rasgo predominante es la baja tasa de docentes con formación de posgrado en la mayoría de las Universidades Conurbanas del Bicentenario. Esta circunstancia que podrá ir mejorando en el futuro constituye en estos primeros años una severa dificultad, también vinculada al caudal de financiamiento I+D, en tanto reduce notablemente la capacidad para postularse a convocatorias externas (Mincyt o ANPCyT) y hace necesaria la disposición de instrumentos especialmente diseñados para contemplar estas trayectorias. Cabe mencionar que, desde los inicios, algunas de nuestras universidades diseñaron y ejecutaron becas de formación de posgrado con base a fondos propios; pero en los últimos años y dadas las condiciones de restricción presupuestaria, su aplicación se ha visto limitada. Solo en dos casos de las cinco Universidades Conurbanas del Bicentenario se despliegan Becas Doctorales y Posdoctorales cofinanciadas (en un 50%) con el CONICET, sin embargo, no todas las instituciones han podido acceder a este instrumento.

Tabla 8. Formación de posgrado de la planta docente 2016.

	<b>Doctorado</b>	<b>Magister</b>	<b>Especialización</b>	<b>Total</b>
UNAHUR	9	5	9	23
UNAJ	159	121	84	364
UNDAV*	37	25	9	71
UNM	45	66	29	140
UNPAZ	24	32	16	72

\* En el caso de la UNDAV solo contamos con los datos de formación de posgrado para los docentes-investigadores.

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por cada institución.

En tercer lugar, como muestra la tabla 4 del apartado anterior, si bien ha habido notables esfuerzos en lo que hace a la inversión en CyT, los recursos disponibles se orientaron a solventar gastos corrientes y prácticamente en ningún caso se ha orientado al desarrollo de infraestructura, lo cual lógicamente, disminuye la posibilidad de radicar investigadores de ciencias básicas, aunque en este caso, la UNAJ ha obtenido logros que la distinguen de las otras. A estas deficiencias referidas a la precariedad de los espacios destinados a la investigación, deben sumarse otras condiciones generales, como el acceso a la BE del Mincyt, o las distancias que deben cubrirse desde la Capital (donde residen gran parte de los docentes universitarios altamente calificados) con transportes públicos deficientes; estas son, entre otras, las dificultades que experimentan las nuevas universidades para atraer a los recursos humanos con mayor nivel de formación y experiencia en actividades de I+D a estos nuevos espacios de trabajo.

En síntesis en la conformación de las plantas docentes de nuestras universidades predominan dos perfiles: una franja etaria relativamente joven que está dando sus primeros pasos en las actividades de CyT (y que muchas veces visualiza a las Universidades Conurbanas del Bicentenario como lugares de paso) y profesionales de gran trayectoria, en muchos casos con gran reconocimiento en sus respectivos ámbitos de actuación, pero con escasa experiencia en actividades de investigación. En general, estos rasgos son compartidos por la mayoría de las nuevas instituciones y dificultan el acceso a fuentes de financiamiento, ya sea de acuerdo al modelo de asigna-

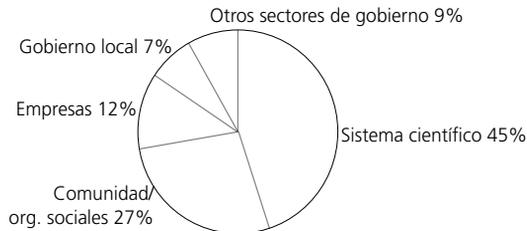
ción presupuestaria, la postulación ante organismos y agencias de financiamiento externo o la radicación de investigadores.

### 3.3. Vinculación y Transferencia Tecnológica

Como se mencionó en el apartado de los documentos fundacionales, las nuevas universidades del conurbano se caracterizan por proponer una relación muy activa y dinámica con el entorno sociocultural y territorial de influencia. Esta impronta se despliega en todas sus funciones sustantivas. Específicamente, en la función de CyT, se expresa en la concepción de la producción de conocimiento en función de sus destinatarios y de las problemáticas que los aquejan. Ello implica trabajar desde la concepción de un conocimiento situado, que se genere de manera compartida, y capaz de transferir tecnologías. En definitiva, la gestión de las convocatorias a proyectos y el establecimiento de los temas prioritarios o estratégicos están sustentados en una concepción de la ciencia que disputa la noción tradicional: la decisión de orientar los esfuerzos de la investigación implica una tensión con el modelo que propone a la ciencia como una actividad universal, neutral y apolítica.

En el gráfico 3 encontramos la distribución de proyectos de investigación y transferencia de las cinco universidades en función de sus destinatarios. En su mayoría están orientados al sistema científico tecnológico, lo cual responde a las inercias propias del sistema científico nacional. No obstante, más de la mitad de los proyectos se orientaron explícitamente a la transferencia social del conocimiento.

Gráfico 3. Destinatarios de los proyectos de investigación y/o transferencia, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por cada institución.

Nota: La categoría "Comunidad / Org. Sociales" incluye escuelas y hospitales públicos de la zona de influencia.

Entre los rasgos distintivos que podemos destacar de la producción de conocimiento en nuestras universidades, encontramos que gran parte de los proyectos de investigación y de transferencia están orientados a la comunidad, el gobierno local y el sector empresarial, el cual está representado en gran parte por pequeñas y medianas empresas de la localidad.

La constitución de áreas específicas relacionadas con la gestión de las actividades de vinculación adquiere en las distintas universidades características particulares. La función de Transferencia y Vinculación Tecnológica reúne una cantidad creciente y heterogénea de actividades, proyectos y recursos que invita a su constante redefinición. En nuestras universidades, estas áreas, aún en estado germinal, han ido desarrollando su estructura y definiendo su alcance al tiempo que se han ido generando proyectos de base aplicada inscriptos en las mismas. Su diferenciación respecto del desarrollo de la función en las universidades “tradicionales” es el interés por generar actividades que impliquen o generen un vínculo estrecho con su entorno geográfico y socioeconómico a la vez que articule lazos interinstitucionales con pares del sistema.

Dentro de estos proyectos que tienen como beneficiarios a actores territoriales, entre ellos, pequeñas y medianas empresas, asociaciones cooperativas, centros de atención primaria de la salud y escuelas secundarias, cerca de cincuenta cuentan con financiamiento externo. La salud comunitaria, la gestión y salud ambiental, la salud laboral, el desarrollo urbano, la movilidad, el hábitat, el diseño industrial y el apoyo a pequeños productores (beneficiarios de desarrollos biotecnológicos) resultan las temáticas más destacadas dentro de este conjunto de universidades.

Por su parte, en la UNAJ, desde el área de vinculación tecnológica, se ha generado una dinámica de articulación con el entramado productivo regional, a partir de mesas de trabajo y acciones conjuntas con los municipios de Florencio Varela y Berazategui junto a representantes del sector privado (cámaras empresarias y cooperativas) que han permitido asistencias directas a pymes para aportar soluciones a sus desafíos productivos. En dicho esquema de trabajo se está incorporando el Municipio de Almirante Brown y su Sector Industrial Planificado, lo cual permite abarcar un relevante tejido industrial regional conformado mayoritariamente por micro, pequeñas y medianas empresas. También se trabaja en el desarrollo de una plataforma de telemetría para la medición y recolección de datos de variables físicas para el control de ambientes y procesos en el marco de un proyecto aprobado en

la Convocatoria D-TEC del Mincyt, el cual permitió la incorporación de un Doctor para realizar actividades de transferencia tecnológica. Asimismo, se encuentra en la última etapa de construcción el Centro Tecnológico Meta-lúrgico: un centro de servicios tecnológicos para la industria electrónica de forja y fundición. Son miembros del mismo ADIMRA, UNAJ y UNSAM.

La Secretaría de Investigación e Innovación Socioproductiva de la UNDAV, en sintonía con lo formulado en el estatuto, cuenta desde fines de 2015 con una subárea de Vinculación y Transferencia que, de manera incipiente y con demanda sostenida de esfuerzos y falta de recursos, viene desarrollando diversas actividades para llevar a cabo estas funciones. En este sentido, impulsa una línea de financiamiento de Proyectos de investigación orientados al Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs). Actualmente se encuentran en curso seis proyectos, tres de los cuales fueron incorporados al Banco de Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social del Mincyt: “Atlas de la Economía Popular del Conurbano Bonaerense”; “Cartografiando los márgenes territoriales y sociales. Villa Tranquila, Isla Maciel y Dock Sud: una herramienta para la gestión inclusiva en el Municipio de Avellaneda” y “Desarrollo de un modelo de gestión de contenidos y posicionamiento en redes sociales de los destinos turísticos”. Por otra parte, se encuentran en ejecución cuatro proyectos financiados por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (SPU) a través de las Convocatorias “Jorge A. Sábato” y “Universidad y Transporte”, dos de ellos gestionados por la Secretaría de Investigación e Innovación Socio Productiva (SIISP) y especialmente orientados a proveer de insumos al área de gestión: el primero, “Clusters de ciencia e innovación en la región metropolitana sur: coordinación de estrategias para la vinculación productiva” cuyo objetivo es relevar las principales demandas de innovación del tejido productivo de la región sur del conurbano y delinear sinergias positivas con las capacidades instaladas de las universidades del área y, en segundo lugar, el proyecto “Reactivación del ramal ferroviario La Plata-Avellaneda: estudio sobre su factibilidad y viabilidad técnico-operativa”. Asimismo, desde 2015 se viene trabajando en la conformación del consorcio multinstitucional público/privado para la creación del “Centro Interinstitucional de Movilidad, Logística y Transporte AMBA Sur y Oeste-CILOT”, cuyo objetivo es afectar y mejorar el diseño y sustentabilidad del sistema de movilidad y transporte de la región sur y oeste del AMBA. Por último, cabe destacar que en noviembre de 2015 la UNDAV fue sede de la VII Jornada de Vinculación Científica y Transferen-

cia Tecnológica, “Conocimiento e Innovación: hacia una agenda estratégica orientada al desarrollo productivo con equidad”, organizada por la Red Vitec. La jornada apuntó a promover la participación de las Universidades Nacionales (UUNN) en la discusión de Políticas de I+D+i, así como contribuir a la profesionalización y al fortalecimiento de las áreas de vinculación y transferencia tecnológica de las UUNN.

La UNPAZ se enfoca en las pequeñas y medianas empresas de su zona de influencia, destacándose como incubadora de emprendimientos de base tecnológica. En este sentido, está inscripta en la Red Nacional de Incubadoras del Ministerio de Producción y organiza permanentes encuentros con actores del campo productivo y la comunidad en general para promocionar diferentes estrategias de financiamiento. En este marco, se destaca la sinergia con el sector metalúrgico de José C. Paz: se mantienen reuniones mensuales con empresarios pymes, relevamientos de demandas y gestión y formulación de proyectos. Asimismo, se destacan un proyecto de transferencia financiado por el Mincyt y siete pequeños proyectos financiados por la SPU.

Por su parte, la UNM cuenta con un plan estratégico de emprendedorismo (2016-2019), cuyo objetivo es incorporar la cultura emprendedora a la vida académica y extender la visión de innovación hacia todo el ecosistema emprendedor de su territorio. Otra herramienta de vinculación con el sector productivo local, en conjunto con el Municipio de Moreno, es la presencia del “Centro de I+D+i Moreno” en su Parque Industrial Municipal I. Además, se trabaja en el fortalecimiento de las capacidades y apoyo a la gestión del desarrollo local, problemáticas urbanas como la iluminación de espacios públicos y la mejora del desempeño de la maternidad de Moreno “Estela de Carlotto”, a partir del desarrollo de su plan de gestión ambiental.

La UNAHUR se emplaza en las inmediaciones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), tanto de su Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) en Villa Tesei como de su Estación Experimental Agropecuaria AMBA, en Villa Udaondo, Ituzaingó. Esto permite el desarrollo de proyectos como la producción de bioinsumos para el apoyo a productores porcinos del Municipio de Marcos Paz, una biofábrica de plantas con fuerte vínculo con el Municipio de Hurlingham a través de la posibilidad de colaborar en el arbolado municipal y una planta artesanal de alimentos inocuos. En cuanto al sector productivo metalúrgico, en asociación con ADIMRA se creó el Centro de Servicios Tecnológicos Nucleares, con

el objetivo de dar asistencia técnica a las pymes del rubro que forman parte del sector nuclear, esto es, principalmente, la fabricación de componentes de centrales nucleares y reactores de investigación. La vulnerabilidad social también es abordada desde su impacto ambiental con el análisis y estudio de los arroyos Morón y Soto como del tramo de la cuenca del Río Reconquista que pasa por la localidad de William Morris.

#### 4. Reflexiones finales sobre la potencialidad de la investigación y transferencia en las universidades del Bicentenario

A lo largo de este trabajo hemos expuesto los núcleos de objetivos y las limitaciones para el desarrollo de las funciones de investigación y transferencia en las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense. El contexto de surgimiento general de estas instituciones y sus particularidades han configurado una serie de características que exigen medidas o instrumentos de la política pública focalizadas para aspirar a generar las capacidades que permitan desarrollar estas funciones de manera plena.

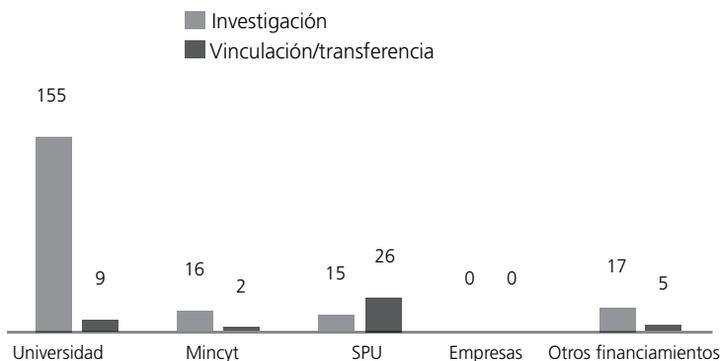
Es necesario contemplar que la producción de conocimientos en la universidad requiere el cumplimiento de pautas y exigencias que se han diseñado teniendo en cuenta el modelo de las universidades tradicionales, donde existe infraestructura para las actividades de I+D, una amplia base de investigadores que dirigen equipos y forman nuevos investigadores, carreras de posgrado y publicaciones consolidadas, becarios de la propia universidad y de otras entidades de I+D, convenios y programas de intercambio y cooperación con centros de investigación de otros países así como proyectos financiados a partir de fondos externos.

En el gráfico 4 podemos apreciar las fuentes de financiamiento, distinguiendo el tipo de proyectos, pero al mismo tiempo destacando la inversión de las propias universidades muy por encima de lo asignado en el rubro CyT. La baja proporción de proyectos financiados por Mincyt da cuenta de las limitaciones respecto de los recursos humanos e infraestructura expresadas más arriba (véase gráfico 4 en página siguiente).

Los proyectos de investigación son financiados casi en su totalidad por las mismas universidades, mientras que la fuente principal de los proyectos de Vinculación y Transferencia es la SPU.

Las nuevas universidades requieren una inversión más importante dado que deben generar estos procesos que requieren muchos años para consolidarse y cumplir, al mismo tiempo, con los estándares de calidad establecidos por la comunidad científica, ya que los mismos determinan a su vez la pauta presupuestaria de la función. En otras palabras, el *efecto Mateo*<sup>4</sup> rige la distribución de fondos de la política pública para la investigación: si no hay una política explícita de acompañamiento y desarrollo de nuestras potencialidades, las nuevas universidades encontramos menos oportunidades para crecer.

Gráfico 4. Proyectos de investigación y transferencia según fuente de financiamiento, 2017.



Fuente: Producción propia a través de datos brindados por las Secretarías de CyT.

En lo que respecta a la transferencia ocurre una situación similar: desde los marcos institucionales de discusión, como las comisiones respectivas del CIN, se ha planteado la necesidad de contar con planes o programas de financiamiento mejor adaptados a estas universidades nuevas que aún no han generado patentes, pero que, sin embargo, necesitan espacios de formación sistemática en propiedad intelectual, gestión de proyectos tecnológicos e incubadoras, generación de *start up*, entre otras experticias.

<sup>4</sup> Empleamos esta frase forjada por Robert Merton, quien, en su “El efecto Mateo en ciencia” (1968) la emplea para hacer referencia a su teoría sociológica de acumulación según la cual el pobre se hace cada vez más pobre y el rico, más rico.

A partir de la presente reflexión hemos pensado distintos ejes para definir estrategias que colaboren en el desarrollo de la I+D en este tipo de instituciones:

- crear cultura y hábitos institucionales para el desarrollo de las funciones I+D;
- responder a demandas de formación en investigación y posgrado del personal docente;
- estimular las vocaciones científicas y la temprana inserción de estudiantes y jóvenes graduados en la investigación y la transferencia;
- generar condiciones institucionales para el desarrollo de las funciones (creación y financiamiento de institutos, capacitación no docente, desarrollo de normativa);
- crear cargos principalmente dedicados a tareas de I+D evitando que las dedicaciones exclusivas o semi-exclusivas sean absorbidas por las urgencias de la docencia o de la gestión;
- planificar las mejoras de infraestructura mínima necesarias para el desarrollo de la I+D, tanto en ciencias sociales como en ingenierías, exactas y naturales;
- posibilitar el acceso a dirección de proyectos a docentes que acrediten saberes distintos a los acreditados tradicionalmente;
- contemplar el desarrollo de programas especiales que incorporen la figura de “tutorías” para el acompañamiento y la formación de equipos jóvenes o con poca trayectoria en investigación;
- repensar las pautas de distribución de presupuesto en CyT a fin de no relegar permanentemente a quienes están iniciando sus actividades;
- fomentar la radicación de investigadores formados fuera de los centros tradicionales;
- dar cuenta y discutir sistémicamente la nueva lógica de *pertinencia* y *relación con el territorio* que rige en las universidades;
- debatir las pautas y estándares que rigen la evaluación de CyT en nuestro medio;
- discutir la noción de calidad y excelencia y las formas de medir y cotejar esfuerzos institucionales;
- articular miradas complejas e integrales sobre el funcionamiento de redes y experiencias de cooperación e intercambio;
- debatir y establecer políticas firmes respecto de la distribución/concentración de RRHH formados en las UUNN;

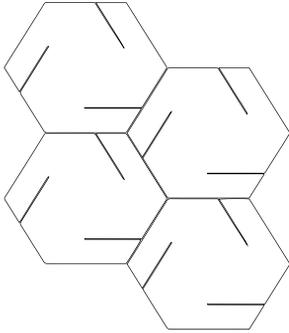
- definir políticas explícitas de promoción y adecuado registro de las actividades de transferencia científica y tecnológica incluyendo las experiencias de trabajo territorial e intercambios de saberes en la comunidad y
- generar indicadores que den cuenta de los esfuerzos y la inversión realizada por las propias instituciones, de acuerdo a sus objetivos institucionales y sus puntos de partida.

Más allá de las inercias y las lentas transformaciones en las lógicas de las políticas científicas y universitarias, es posible desarrollar políticas activas focalizadas que protejan y consideren adecuadamente el enorme esfuerzo público que ha significado fundar nuevas universidades en territorios de alta vulnerabilidad social. No se trata solamente de una inversión monetaria significativa para el Estado, se trata, además, de un proyecto de emancipación que ofrece esperanzas en los territorios más castigados del Conurbano Bonaerense. Una segunda generación de instrumentos de política universitaria debe adecuar los sistemas de evaluación y financiamiento reparando el escenario de desigualdad y colaborando en la superación de sus limitaciones estructurales.

El espacio simbólico que representan o significan estas nuevas universidades en sus territorios las constituye en monumentos vivos de un postergado sueño de dignidad, orgullo y ciudadanía democrática. Para que no se tornen en el testimonio material de un fugaz gesto político deben implementarse medidas con inteligencia y convicción que aseguren un desarrollo pleno.

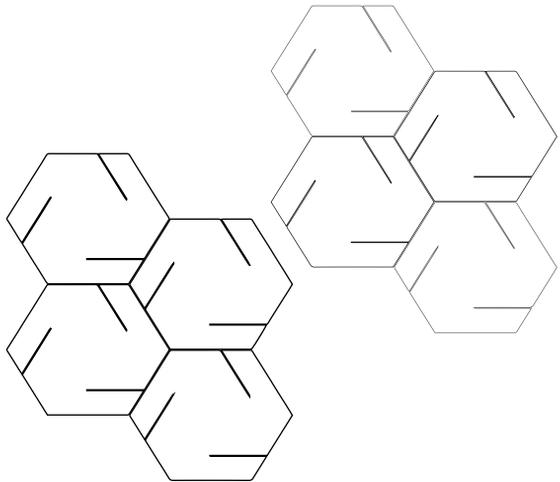
## 5. Bibliografía

- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lundvall, B. A. (ed.) (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- Red de Indicadores en Ciencia y Tecnología – Iberoamericana e Interamericana (2017). *Estado de la ciencia 2017*. Recuperado de <http://www.riicyt.org/publicaciones/350-el-estado-de-la-ciencia-2017>
- Herrera, A. O. (1974). *Ciencia y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Sábato, J. A. (1979). El triángulo nos enseña donde estamos. En J. A. Sábato, *Ensayos en campera*. Buenos Aires: Juárez Editor.
- Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science*, 159(3810), 56-63.



# Capítulo 1

## Producción de conocimiento





# **La investigación científica en las Universidades del Bicentenario y el Sistema Científico Nacional: condiciones y estándares de la producción intelectual**

**Marcelo Monzón, Adriana Sánchez y Esteban Sánchez (UNM)**

Este artículo se inspira en el proyecto “La investigación científica en las Universidades del Bicentenario y el Sistema Científico Nacional: condiciones y estándares de la producción intelectual”, que se lleva a cabo en el marco de la convocatoria de proyectos de investigación “A cien años de la Reforma del 18. Las Universidades del Bicentenario piensan el centenario”, realizada por la Universidad Nacional de Moreno (UNM). En él nos proponemos identificar las principales iniciativas implementadas en materia de investigación por parte de las universidades nacionales de reciente creación, y los diferentes requisitos establecidos por el Sistema Científico y de Innovación Nacional (en adelante, SCN) para acceder al financiamiento de la investigación científica. El proyecto busca describir, analizar y comparar las principales iniciativas de desarrollo de investigación adoptadas por las Universidades del Bicentenario; los requisitos propuestos en los instrumentos de financiamiento de la investigación académica en el SCN y, por último, caracterizar el proceso de desarrollo científico en las Universidades del Bicentenario en su relación con el SCN, durante el período 2010-2016. Nos interesa dejar planteadas aquí algunas dudas o preguntas que nos permitan problematizar la cuestión vinculada a la investigación en las universidades nacionales del Bicentenario, a cuyas conclusiones finales pretendemos arribar en un informe futuro.

## **1. Introducción**

En Argentina, el modelo de universidad como productora de conocimientos a partir de la investigación, ya no es materia de debate. Actualmente,

la investigación científica es una de las tres funciones constitutivas de la universidad argentina, junto con la académica y la extensión-vinculación tecnológica, y todo lo que podemos apreciar respecto a sus alcances y potencialidades es el resultado de un largo proceso de construcción histórica. En nuestro país, como parte del contexto latinoamericano que se ha inspirado en el modelo francés-napoleónico de universidades (Arocena y Sutz, 2001), más profesionalista, la investigación científica era ajena a la institución universitaria. Con el tiempo, fue creciendo en el seno universitario una tendencia a incorporar iniciativas para construir un espacio de investigación académica. La creación de la Universidad Nacional de La Plata y la de Tucumán, en primer lugar y, más tarde, hacia 1956, el proceso denominado “modernización académica” dentro de la UBA (Rotunno y Díaz de Guijarro, 2003), son muestras de ese cambio gradual dirigido a posicionar la investigación académica en las instituciones universitarias. Esta tendencia se fue consolidando durante los años 1960, aunque interrumpida por los gobiernos de facto de mediados de esa década y por el sangriento proceso de la junta militar entre 1976 y 1983.

Con la Ley N° 25467, de Ciencia, Tecnología e Innovación –del año 2001– las universidades conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, junto a

los demás organismos, entidades e instituciones del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del sector privado [...], que realicen actividades sustantivas vinculadas al desarrollo científico, tecnológico, innovador, de vinculación, financiamiento, formación y perfeccionamiento de recursos humanos, así como sus políticas activas, estrategias y acciones.

De este modo, se reconoce a las universidades como actores de la producción científica en Argentina.

Desde 2003, la recuperación económica del país tuvo su efecto en la producción científica académica, esto queda evidenciado con el aumento de la inversión pública en materia científica tecnológica, creando condiciones para el desarrollo de políticas de incentivos a la investigación en los organismos públicos del SCN. Si durante la década de 1990 los investigadores universitarios se financiaban gracias a las políticas de las instituciones

donde trabajaban, estas se ampliaron durante el último decenio por la disposición de fondos públicos en los organismos y centros tradicionales de investigación a los cuales los investigadores universitarios pudieron acceder compitiendo en condiciones de cuasi mercado, con arreglo a los instrumentos y requisitos, cuyas principales características responden a estándares del conjunto del SCN, tanto como del sistema internacional. Aparecen, así, dos grandes contextos en los que se desarrolla la investigación académica: uno que podemos denominar el de los estándares del SCN y, otro, el de las universidades con sus condiciones, prácticas y especificidades, que configuran un modo de investigación científica particular.

Algunos de los supuestos de los que partimos en este trabajo establecen que las universidades tradicionales o aquellas con una vasta experiencia en materia de investigación científica tecnológica son las que –en numerosas ocasiones– están en mejores condiciones para responder positivamente a las mínimas exigencias o requisitos del SCN, sea para acceder a los fondos destinados a la investigación o para las evaluaciones institucionales, concentrando recursos y capacidades para el desarrollo científico tecnológico en detrimento de otras instituciones que, aun con denodada continuidad en materia de investigación científica, no logran responder totalmente a los esquemas mencionados. Las universidades más jóvenes del sistema público, entre ellas, las denominadas Universidades del Bicentenario, que cuentan con menos de 10 años de vida, serían las más perjudicadas en este tipo de distribución. Un supuesto adicional refiere a que, en términos generales, el desarrollo de la investigación científico tecnológica por parte de las universidades, a pesar de las grandes inversiones, no es homogéneo ni se retroalimenta positivamente; por el contrario, se estratifica y aletarga. Por otro lado, la relación de estas universidades con el contexto se consolida con particularidades que definen una forma de pensar y actuar en la realidad inmediata, cuyas demandas emergentes impactan, a su tiempo, en la definición de un modo necesario de hacer ciencia.

Suponemos, entonces, que de manera general las universidades nuevas o de reciente creación, como actores importantes del SCN tienen mayores dificultades para cumplir eficaz y eficientemente la función de investigación científica y tecnológica con arreglo a ciertas pautas mínimas –tanto materiales como humanas– que el mismo SCN requiere para la producción intelectual. Desde aquí se nos presenta la pregunta de cuáles son las

estrategias adoptadas por estas nuevas universidades nacionales para llevar adelante la producción intelectual, en particular la investigación científica tecnológica, en relación a esas pautas del SCN y, luego, en qué medida las estrategias desarrolladas responden a los requerimientos del SCN.

Una mayor comprensión de este problema es central para el debate de una política pública cuyo objeto implique el diseño de estrategias más sólidas e inclusivas, en materia de organización de la producción científica por parte de las universidades, y más estructurales en cuanto al acceso al financiamiento o, quizás, sobre las condiciones requeridas para la investigación científica tecnológica en Argentina.

En el presente artículo nos dedicaremos a caracterizar al SCN en sus rasgos más salientes y describir el marco de condiciones en el que las llamadas Universidades del Bicentenario realizan la producción de conocimiento. Esto nos permitirá profundizar un debate sobre el contexto y el modo en el cual las universidades más jóvenes producen conocimiento y, en definitiva, sobre la necesidad de redefinir las funciones sustantivas de la universidad.

## 2. El Sistema Científico Nacional

### 2.1. Recorrido

Antes de caracterizar nuestro Sistema Científico Nacional (SCN) debemos tomar en consideración que este último no es producto del azar, ni de un impulso volitivo personal o colectivo, ni su recorrido es resultado de un plan maestro cuidadosamente ideado. De acuerdo a Vessuri (2003), la ciencia, y las formas de la producción científica evolucionan en correspondencia con los procesos históricos en los ámbitos económico, tecnológico, social, cultural y ambiental y concomitantemente los medios de la producción científica también se transforman. Se pone en crisis, entonces, lo que algunos autores identifican como “modelo lineal de innovación” (Albornoz, 2007), el que, para decirlo en términos genéricos, alude a un tipo de relación entre ciencia y sociedad que tiene su origen en el modelo paradigmático impulsado por Vannevar Bush (1999), en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial. A los fines de nuestro trabajo, creemos útil trazar la formación y consolidación del SCN en una suerte de línea

de tiempo histórica a la que Vasen (2011) refiere en términos de política científica y su relevancia. Desde esta perspectiva, podemos ver el contraste entre una especie de imagen política de la política pública científica versus una imagen tecnocrática y eficientista de la política pública científica, *como una rutinaria aplicación de métodos validados y universales* (Vasen, 2011). Es esta imagen la que discutimos en el marco de este trabajo y cómo ella, definitivamente, no solo resguarda un tipo de organización sino que, además, la regula. Los métodos rutinarios, que a veces denominamos vulgarmente como *estándares*, definen un modo de hacer ciencia tanto como del hacer de la ciencia y, en ocasiones, son parte importante de la organización de un SCN. La expansión de la Ciencia y Técnica (CyT) en la sociedad y la lógica incorporación de una mayor cantidad de actores en la materia implican, necesariamente, una discusión sobre la prevalencia de este tipo de políticas o de los valores que la sustentan.

La evolución histórica de la ciencia y la tecnología moderna ha sido suficientemente abordada y descripta, por lo que nos sentimos liberados de abundar en ello aquí. Sí nos interesa dejar claro el lugar que ocupan las universidades en cada etapa del recorrido, reforzando la hipótesis de Vessuri (2003) que nos dice que los modelos institucionales de producción científica y tecnológica –y en ellos sumamos al de las universidades– se corresponden con los paradigmas de producción científicos de la época, como lo veremos en el siguiente apartado. Así, el modelo “ofertista” y lineal, produjo instituciones como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En el caso de las universidades, si bien se hizo tímidamente, su incorporación masiva y decidida al campo de la investigación científica y tecnológica ocurre en un momento de crisis de ese modelo y de necesidad de producir ciencia desde una visión nacional y autónoma, propia de mediados de la década de 1960 y principios de 1970. Era la etapa de los nuevos paradigmas en materia de producción de conocimiento (el espiral del conocimiento frente a la producción lineal, y el sistema de alianzas entre centros de investigación, Estado y empresas, conocido como triple hélice o el triángulo de Sábato, en su versión vernácula).

Desde los años ochenta en adelante, en las ciencias sociales cobran auge nuevos marcos analíticos que con miradas críticas y apoloéticas abordan “la globalización”, las “sociedades posindustriales”, “sociedades de la información” o “sociedades del conocimiento”. Los trabajos e investigaciones

en este sentido dan cuenta del papel de la ciencia y el conocimiento en el desarrollo y contribuyen a legitimar nuevos esquemas institucionales para la producción, la difusión y la transferencia del conocimiento científico (Castells, 2002). La producción científica incorpora paulatinamente la dimensión de la demanda y los procesos interactivos de innovación, muchos estudios comienzan a señalar los límites descriptivos y explicativos del modelo lineal, y enfatizan el rol que cumplen diferentes actores sociales en procesos de producción, difusión y uso de conocimientos.

En América Latina, y en nuestro país en particular, hacia finales de los años ochenta estas cuestiones se comienzan a instalar en la agenda de las políticas universitarias. No exentos de ricas polémicas, los debates incorporan aspectos positivos de la relación entre universidad, sectores productivos y desarrollo local. El nuevo escenario interpela la adecuación de las instituciones universitarias en relación a los requerimientos de Investigación y Desarrollo. Los mismos organismos multilaterales, inducen a las universidades a incorporar la difusión de tecnologías como parte de sus actividades, y a dar un marco legal a las relaciones que, de hecho, se mantienen con el sector privado y con otras instancias del sector público; las políticas de patentamiento son un ejemplo de ello. Se comienza a redefinir la función de la extensión en el sentido de orientarse hacia un concepto de transferencia de conocimientos útiles para los sectores productivos.

## 2.2. Instituciones

En el plano institucional, en Argentina, la hegemonía del modelo lineal condujo, no sin esfuerzos, con un poco de retraso y mucho impulso de la UNESCO, a la creación de instituciones de tipo “consejo científico”, como el CONICET. También de esta manera, por un largo tiempo, quedó saldada la idea de Houssay de que la ciencia básica o fundamental debe ser el motor de los desarrollos ulteriores, sobre todo en materia de ciencia aplicada. Los años subsiguientes fueron de adaptación de nuevos paradigmas y de incorporación de un “sentido social y político” en la orientación de la ciencia. Su crisis a principios de los años 1970 (Gibbons, 1997) así como el auge en América Latina del pensamiento de liberación nacional y de la teoría de la dependencia, gracias a los trabajos de Jorge Sábato y Natalio Botana (1968), Oscar Varsavsky (1971) y Amílcar Herrera (1971) impul-

saron debates sobre los modelos apropiados para el desarrollo de políticas públicas científicas que condujesen al país y a la región hacia un esquema de mayor autonomía científica tecnológica. En este esquema, la universidad comienza a tener un mayor dinamismo como actor institucional en la producción científica, aunque no sin un debate interno inscripto en los modelos originales liberal-burgués-universitario en el que la ciencia es objetiva y está desprovista de una mirada política, frente a aquel de corte popular y nacional que postula un papel de la ciencia, y la investigación, “ligada a las necesidades de los sectores populares, con una filosofía de intervención social-extensionismo muy fuerte.” (Vasen, 2011).

La crisis de financiamiento del Estado, el vaciamiento paulatino de la institucionalidad del Estado de bienestar y la consecuente expansión neoliberal en todo el mundo, desde principios de la década de 1980, es el corolario del freno puesto por las dictaduras militares de 1970 en toda la región, y por supuesto también en Argentina, a las aspiraciones de los proyectos autonomizantes de la ciencia, que tuvo su lógica repercusión en el modelo universitario de producción científica.

En las universidades, los debates se ven incipientemente cristalizados en forma institucional hacia fines de la década del noventa, cuando se crean la mayor parte de las “secretarías de vinculación” o las áreas de servicios a terceros en las universidades públicas nacionales. Se generaliza la creación de reglamentaciones y aparecen nuevas fundaciones o cooperadoras asociadas a las universidades para facilitar la gestión de este tipo de actividades., Desde el ámbito nacional y los provinciales, mediante diversos dispositivos de apoyo, se inicia un proceso de promoción y difusión de actividades de vinculación tecnológica realizadas por las instituciones de educación superior. Entre las primeras iniciativas se destaca, en el año 1990, la sanción de la Ley N° 23877 de Promoción y Fomento a la Innovación Tecnológica. Se crea la figura de las “Unidades de Vinculación Tecnológica” como una iniciativa para la “vinculación de la ciencia y la tecnología” a través de una estructura jurídica más propicia a la articulación con el sector productivo de bienes y/o servicios. A mediados de la década de los noventa hay dos hitos importantes: la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), en 1993, y la sanción de la Ley N° 24521 de Educación Superior (LES), en 1995. En el plano general, poco a poco la ciencia aplicada, no sectorial y multidisciplinaria gana su lugar en los modelos de innovación

en busca de recursos. Así, la producción de conocimientos que se propone en todo el SCN está orientada según el marco de la relación con empresas o con organizaciones de la sociedad civil (fundaciones, asociaciones civiles, ONG, etc.), y podríamos decir que ese esquema persiste en la coyuntura del *default* y la crisis política institucional que la Argentina vivió entre 2001 y 2002. A pesar de ello, es en el año 2001 cuando se sanciona la Ley N° 25467, aún vigente, que da forma al SCN.

Ya en los años 2000 existe un conjunto de actores universitarios dedicados a la gestión de esta función y se expanden los mecanismos de promoción y financiamiento provenientes de programas nacionales. En 2002, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ya mencionada, se crea el Programa para el Apoyo y Fortalecimiento de la Vinculación de la Universidad con el Medio Socio-Productivo en el ámbito de la SPU. En 2007 se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y en 2011 se Inaugura el Polo Científico Tecnológico con el objetivo de que la investigación en ciencia básica se transforme en ciencia aplicada.

Dijimos que la Ley N° 25467 comienza a dar forma al SCN. La Ley expresa en su artículo 4, lo siguiente:

Estructúrase el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que estará constituido por los órganos políticos de asesoramiento, planificación, articulación, ejecución y evaluación establecidos por la presente ley; por las universidades, el conjunto de los demás organismos, entidades e instituciones del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del sector privado que adhieren a esta norma, que realicen actividades sustantivas vinculadas al desarrollo científico, tecnológico, innovador, de vinculación, financiamiento, formación y perfeccionamiento de recursos humanos, así como sus políticas activas, estrategias y acciones.

El artículo de esta norma, de suma importancia para la organización de la Ciencia y Técnica en Argentina, resume tanto la configuración de las diversas instituciones que la componen como su inherente relación con la política pública. Queda expresado así –al menos en el espíritu de la norma– que el llamado Sistema Nacional de Ciencia y Técnica está formado tanto por las organizaciones y los órganos políticos como por sus políticas y acciones.

En un rápido repaso a los actores del SCN, podemos decir que los más importantes, los que concentran el mayor aporte en términos de fondos y que son, por ello, los emisores de las pautas y requerimientos para la investigación son: el CONICET; la Agencia Nacional de Promoción Científico Tecnológica (ANPCyT), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; El Ministerio de Educación y, por supuesto, las universidades, particularmente las universidades del sistema público.

El CONICET es el principal actor en investigación científica y tecnológica en la Argentina. Fue creado en 1958, por impulso de Bernardo Houssay, Premio Nobel de Medicina 1947 quien fuera su presidente durante más de 10 años. Las orientaciones en materia científica que se consolidaron en la organización y políticas del CONICET, como parte de su cultura organizacional, incluso hasta el momento, son aquellas características del modelo lineal que comentamos más arriba: fuerte y decidido apoyo a las ciencias básicas, cuidado por la libertad de investigación, baja o nula influencia de las decisiones políticas en cuanto a las finalidades de la ciencia.

En la actualidad, el CONICET es un ente autárquico dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Los instrumentos de promoción de la ciencia son tres: a.- la carrera de investigador científico; b.- la carrera del personal de apoyo; c.- el programa de becas.

La ANPCyT es otro organismo dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que promueve el financiamiento de proyectos orientados a producir mejoras en las condiciones sociales, económicas y culturales del país.

Cumple estos objetivos a través de cuatro fondos que subsidian o entregan créditos a los proyectos aprobados:

- a. Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Foncyt)
- b. Fondo Tecnológico Argentino (Fontar)
- c. Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (Fonsoft)
- d. Fondo Argentino Sectorial (Fonarsec).

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva articula y difunde las iniciativas de los organismos mencionados más arriba y suma aquellas actividades propias a través de los programas de movilidad de investigadores o el programa “Raíces” para la radicación definitiva en el país

de científicos argentinos en el exterior, entre otras importantes misiones en materia de política científica, tecnológica y de innovación. Desde su creación como Ministerio, en 2007, pasó a ser un actor clave en la articulación del SCN.

El Ministerio de Educación es otro actor importante que, a través de la Secretaría de Políticas Universitaria, en articulación con el Sistema Universitario Argentino lleva adelante diversas convocatorias para la presentación de proyectos, esencialmente relacionados con la vinculación tecnológica, la transferencia de tecnologías y el fortalecimiento del sector productivo, vía la innovación. Cabe destacar, en el ámbito de este Ministerio, el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, que desde 1993 impulsa el cobro de un adicional proporcional al salario para investigar, previo a la categorización como docente e investigador.

Por último debemos mencionar a las universidades nacionales y las del sistema público de universidades, quienes por cultura, infraestructura y recursos humanos llevan adelante gran parte de la investigación científica tecnológica en el país, tanto como las iniciativas en términos de transferencia tecnológica e innovación en el medio socio-productivo. La presencia federal y el prestigio internacional –de sus investigadores y de los proyectos– convierten a las universidades nacionales en un actor principal en materia de producción académica e investigación científica en el país. Las universidades financian con fondos propios diversos proyectos de investigación de primera línea. También lo hacen en forma asociada con otros centros nacionales e internacionales de investigación.

En el recorrido histórico destacamos cómo las universidades fueron creando en sus áreas burocráticas las denominadas Secretarías de Investigación o de Vinculación Tecnológica –o ambas– a partir de los años noventa; pero no debe soslayarse la generación de programas continuos de investigación (UBACyT, en la UBA, por ejemplo) o estructuras como institutos, centros de investigación u observatorios, afincados en las áreas académicas y con diverso grado de autonomía respecto de las decisiones de política académica y, en numerosos casos, en colaboración con grandes institutos o centros de investigación del país o del extranjero.

Otro gran grupo de actores del SCN lo conforman los diversos Consejos de Investigación provinciales, como la Comisión de Investigación Científica (CIC), de la provincia de Buenos Aires, o el Consejo de In-

investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICOR), de la provincia de Córdoba, entre los más destacados. También los organismos tecnológicos orientados, como el INTA, el INTI, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) o la Comisión de Energía Atómica (CNEA).

### 3. Universidades del Bicentenario. Territorio y SCN

Universidades del Bicentenario, así nos solemos referir a la generación de universidades nacionales (UUNN) creadas en los últimos años: la Universidad de Villa Mercedes en San Luis, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional del Chaco Austral en la provincia de Chaco; con este cuadro cada provincia pasa a contar con al menos una universidad. A esto se suman también las nuevas universidades nacionales en la provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional Arturo Jauretche, en Florencio Varela, Universidad del Oeste, en Merlo, Universidad Nacional de José C. Paz y Universidad de Hurlingham.

Estas últimas seis universidades nacionales se encuentran más específicamente en el Gran Buenos Aires, y es aquí donde nos interesa localizar nuestro trabajo pues entendemos que comparten una serie de tensiones y desafíos, derivados de las propias disparidades socio económicas de una dinámica de desarrollo desigual. Los vínculos con el territorio de referencia más inmediato de estas instituciones incuban complejidades que pueden opacarse desde indicadores tradicionales agregados a nivel nacional o provincial. Por su parte, en lo que respecta a la novedad que representan en relación al Sistema Universitario y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, aquí también se destacan aspectos comunes que creemos que instalan aportes y, también, otra serie de desafíos y tensiones, sobre el sistema en general. Las Universidades del Bicentenario se acoplan, en la primera década del siglo XXI, a un recorrido histórico de larga data que las universidades argentinas vienen transitando en relación a la producción científica, la extensión, la vinculación y la innovación. Un recorrido de polémicas, grandes debates teóricos y transformaciones institucionales a lo largo de sinuosos contextos

políticos y reestructuraciones de orden económico. En este sentido, la incorporación de estas UUNN representa un momento nuevo en la historia de nuestra educación superior; estas nuevas instituciones han significado un salto en la democratización del acceso, entre otras razones, dada su cercanía física con regiones que presentan importantes indicadores de deterioro socio económico de los hogares y acuciantes demandas de diversas políticas públicas. Esta realidad enriquece los márgenes del debate y exige los límites de la propia estructura del SCN en su conjunto.

Las Universidades del Bicentenario fundadas en la provincia de Buenos Aires se ubican en lo que se conoce como Conurbano Bonaerense, que forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). El núcleo central de la RMBA es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), luego, el área suburbana que comprende la primera y la segunda corona de urbanización de la región es lo que denominamos Conurbano Bonaerense. Las Universidades Nacionales de Hurlingham y Avellaneda se encuentran en la primera corona, y las Universidades Nacionales de Moreno, del Oeste, de José C. Paz y la Universidad Nacional Arturo Jauretche se encuentran en la segunda corona del Conurbano Bonaerense. A partir de la reducción demográfica relativa de la ciudad central, que se comienza a verificar desde el censo de 1947, se puede afirmar que la tendencia poblacional es a la desconcentración geográfica de la RMBA, lo que resulta en un aumento del peso demográfico del conurbano. Actualmente la primera corona tiene 5.045.783 habitantes y la segunda corona, 4.864.499; o sea que, según el censo de 2010, en el Conurbano Bonaerense se asienta el 66,4% de la población total de la RMBA. El 75,5% del crecimiento metropolitano del período 2001-2010 se concentró en el conurbano, repartido entre el 47,5% en la segunda corona y el 28% en la primera corona; por su parte, en la tercera corona, que se encuentra en expansión, se concentró el 17,9%.

El Conurbano Bonaerense en su dimensión urbana creció en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Su desarrollo a mediados del siglo XX albergó el sueño de una ciudad integrada; la conformación de su estructura social, siempre se mostró sensible a los ciclos de crecimiento y especialmente al derrotero de la producción manufacturera. Así es como el profundo cambio que significó en los años setenta el progresivo proceso de desindustrialización, deviene en los años

ochenta en un vertiginoso crecimiento de la pobreza que en el Gran Buenos Aires va desde un 20,6% de los hogares en 1980, a picos del 54% en los primeros años del nuevo siglo. Por ese entonces, la pobreza que antes se advertía, aunque como fenómeno marginal, adquiere rasgos estructurales al tiempo que el proceso de empobrecimiento que experimentaron las clases medias frente a la desocupación y la caída del salario real dan cuenta de un nuevo ciclo de movilidad social descendente (Torrado, 2007). Queda manifiesto que la reconversión del patrón de acumulación relega el papel del mercado interno y la producción manufacturera, la economía se reprimariza, crecen los niveles de concentración económica y se agudiza la dependencia. Los años noventa, con la consolidación de esta estrategia aperturista, se inician con un corto ciclo de crecimiento signado por el endeudamiento externo y el proceso de privatizaciones. El sector manufacturero fue el más afectado y fue expulsor de mano de obra, incluso en este primer momento expansivo del ciclo. Durante la segunda mitad de la década del noventa, el crecimiento de la desocupación y la pobreza alcanzó picos históricos en el GBA; así, el empobrecimiento generalizado de la sociedad argentina licuó otra parte importante del sector de la clase media. En el Conurbano Bonaerense los deterioros de las infraestructuras públicas, el transporte y el patente fracaso de las empresas concesionarias de servicios públicos, desde el punto de vista social, evidenciaron el carácter dependiente del proceso de urbanización, que desde allí se continuó proyectando en base a una fractura social más a tono con el resto de las ciudades latinoamericanas. La caída en la calidad de vida que afecta al comercio y a los servicios, y la disminución de una infinidad de talleres que proliferaban en todo el conurbano, propició la decadencia de muchas de las periferias tradicionales de la región. Muchas de las grandes industrias tradicionales también cerraron en este período (Narodowski, 2007). En 1995 la tasa de desocupación en el conurbano alcanzó el 22% y la pobreza al 25,5% de los hogares y al 34,4% de las personas.

Las crecientes desigualdades sociales se manifestaron en nuevas geografías al interior de la región. Hay una etapa de grandes inversiones en el espacio –sobre todo en funciones residenciales– motorizada por los grupos de altos ingresos y capitales especulativos que ingresan en este período. También se mejoran y se construyen autopistas y proliferan las urbanizaciones cerradas. A su vez, la debilidad económica de los municipios

también contribuyó al desarrollo de estos barrios privados que en muchos casos se instalaron sin tener definitivamente aprobados sus planes. Esto significó, en alguna medida, un polo atractivo para otras inversiones, fundamentalmente de servicios: centros de consumo, diversión, edificios inteligentes y nuevos equipamientos de hotelería internacional. Se trata de una nueva realidad emergente de la regresividad en la distribución del ingreso que, desde el punto de vista espacial, es muy significativa y contiene los extremos más amplios de riqueza y pobreza de la Argentina:

en urbanizaciones irregulares, que ocupan 65 km cuadrados, habitan más de un millón de personas y en urbanizaciones cerradas –que ocupan 500 km cuadrados– ARBA registra 130.000 partidas inmobiliarias que indicarían una ocupación de medio millón si todas estuvieran habitadas por cuatro personas. Como referencia recordemos que la CABA tiene 200 km cuadrados y la habitan tres millones de habitantes (Del Piero, 2016).

Esto da cuenta del cambio del modo de vida de un porcentaje muy bajo de la población del GBA, y representa una tendencia que no se corresponde con la creciente descomplejización y productiva, llevando a una superposición de realidades que entran en conflicto por los espacios vacíos, con la extensión de las villas y los nuevos asentamientos (Cravino, 2009). Los años noventa también marcan un cambio importante a partir de la reforma del Estado nacional y la provincialización de una parte importante del gasto; la descentralización de funciones desde la escala nacional sin la adecuada contrapartida presupuestaria aportó dificultades a la gestión y acentuó la dependencia de los municipios.

Tras la implosión del modelo de la convertibilidad en el año 2002, pareciera abrirse una nueva etapa en la economía nacional. El mismo deterioro al que había llegado el país, sumado a un favorable contexto internacional y a una serie de medidas de política económica que supieron recomponer el crecimiento en base al mercado interno y a la recuperación en la capacidad de agencia del Estado inauguraron un nuevo ciclo de crecimiento. La generación de un importante superávit fiscal favoreció el incremento del gasto público, además, se estimuló el mercado interno, mediante inversiones en infraestructura, subsidios a diferentes sectores –especialmente transporte y combustibles–, mejoras en los haberes previsionales

y ampliación del sistema de jubilaciones, implementación de políticas sociales de transferencia monetaria, mejora en los ingresos de los trabajadores del sector privado, a partir del impulso de las renegociaciones paritarias, y una lenta pero sostenida disminución en la tasa de desocupación. Los ecos de este proceso en el conurbano se advirtieron, en particular en la recuperación del producto y el empleo industrial, y en la redistribución del ingreso que propició la política laboral y social. Ello se manifestó con claridad en la salida de la pobreza de casi el 24% de los hogares de aglomerado (Salvia, 2014). La transformación se asoció también a la recuperación del sector manufacturero que explotó la capacidad ociosa instalada en ramas con extensa trayectoria en la región. No obstante, es importante considerar que la recuperación reforzó la persistencia de una matriz productiva poco diversificada y con bajo desarrollo tecnológico, en base a la estructura existente. Por su parte, en todo el conurbano se siguió desarrollando en paralelo una creciente participación de la denominada economía popular en la producción de bienes y servicios a partir de trabajadores informales y cuentapropistas. Entre 2003 y 2006, la industria manufacturera fue la principal responsable del crecimiento de la economía en Buenos Aires, aunque con importantes diferencias intrarregionales.

Para el año 2005 el empleo industrial en los partidos del conurbano estaba especializado principalmente en 7 ramas de actividad –productos de caucho y plástico, fabricación de productos de cuero, otros productos de metal, fabricación de automotores, fabricación de productos químicos, maquinaria y equipo, y productos textiles– que concentraban más del 30% del total nacional de empleo en estos sectores. Este núcleo duro de especialización productiva de los municipios –que para 2005 explicaba el 55% del total del empleo del sector en el conurbano– estuvo acompañado por un núcleo más blando de ramas que a su vez explicaron el 15% en torno de las fabricaciones de muebles, productos de papel, otros minerales no metálicos, aparatos eléctricos, productos de tabaco, otros equipos de transporte e instrumentos médicos (Vio y Cabrera, 2015).

El conurbano, dadas las brechas de desigualdades que contiene y quizás por el contraste cercano con la ciudad capital, refleja fuertemente al resto del país las imágenes de la crisis social de los últimos años, su entramado institucional es débil y escasa la autonomía de gestión de sus gobiernos lo-

cales; su estructura productiva, amén de períodos con mayor dinamismo, no ha cambiado en lo sustancial.

La descripción anterior ilustra en alguna medida cómo las dinámicas económicas conforman geografías diferenciadas, desigualdades territoriales. En estos escenarios heterogéneos operan las políticas públicas, que decididamente no pueden instrumentar intervenciones homogéneas si lo que se busca es igualar oportunidades. Las Universidades del Bicentenario son una manifestación de ello y por eso asumen su papel de política educativa en pos de cerrar brechas de desigualdades en esta materia. La cuestión del acceso a la educación superior, a las que estas universidades contribuyeron de manera excepcional, es quizás la dimensión más visitada por los investigadores y la que aparece más evidente en las contundentes cifras que aportan el crecimiento de sus matrículas y el porcentaje de estudiantes que a partir de esto se conforman como primera generación de universitarios en la trayectoria de sus familias. Pero, en tanto universidades, su misión va más allá: producción de conocimiento científico, extensión, transferencia y vinculación tecnológica. Estos puntos, que son constitutivos de las universidades nacionales en la actualidad y estratégicos desde la perspectiva del Sistema Nacional de Innovación, completan también el abanico de instancias y acciones que ligan a las universidades con sus territorios de referencia. Aquí las Universidades del Bicentenario aportan a una nueva configuración de la región que ve incrementado su potencial de desarrollo; a su vez, la región deposita tan enormes como difusas expectativas en el aporte de las Universidades y esto impone un debate que debe darse, tanto entre las universidades con el territorio como al interior del sistema universitario y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El enfoque territorial propuesto permite aproximarse a una mirada panorámica sobre la región, entendida esta como un sistema complejo de relaciones en el que interactúan la dimensión físico-natural, socioeconómica y político-institucional, para dar como resultado una particular configuración que representa la estructura de oportunidades para la población que allí reside (Steinberg et al, 2015). Nos interesa abordar desde este enfoque el contexto de surgimiento de las Universidades del Bicentenario, un momento particular en el recorrido histórico de las UUNN en relación al carácter de la producción científica y sus vínculos con el territorio.

#### 4. Estándares-condiciones

En primer lugar, debemos decir que de acuerdo a lo relevado hasta el momento no tenemos evidencias de que exista un estándar en términos de una única pauta, un único requerimiento homogéneo o un manual creado por el SCN y válido para todo tipo de investigación científica. No hay un único actor que la produce, ni hay una pauta o requisito para todos. Entonces, ¿a qué llamamos estándares en el SCN? ¿Quién o quiénes los establecen y cómo se hace? ¿De qué modo afectan a la producción científica en las universidades? Estas son algunas de las preguntas, entre otras, que componen el problema de nuestro estudio y sobre las cuales intentaremos esbozar alguna respuesta.

A partir de lo estudiado hasta aquí podemos denominar –operacionalmente– a los estándares para la producción científica como un conjunto de pautas, parámetros, requisitos que son solicitados por los actores del SCN que realizan convocatorias, aprueban, financian y evalúan proyectos de producción académica, científica y tecnológica. Son términos de referencia, patrones, que se repiten de manera indiferenciada para los solicitantes o investigadores. La finalidad de estas normas es la de garantizar la calidad de las investigaciones, la rigurosidad del procedimiento y la trayectoria de los investigadores. En otros aspectos, quizás bastante alejados de la investigación científica, se busca que el proceso de selección de proyectos sea transparente o responda a algún criterio para ello, por parte de los convocantes o que estén orientados a cumplir alguna finalidad en materia de control, en particular sobre la asignación y utilización de los fondos.

Podemos, incluso, definir esos estándares como condiciones de la investigación científica. Un artículo de Naidorf et al (2012) remite a las condiciones de producción intelectual de los investigadores de las universidades públicas argentinas. Aunque en el texto se refieren a las condiciones desde el punto de vista individual –el de los investigadores– y no el institucional, la generalización y extensión de estas condiciones, que los autores llaman Actuales Condiciones de Producción Intelectual, y sus efectos negativos pueden asociarse fácilmente al presente planteo. No obstante, creemos que el término condiciones posee un doble carácter: el de las circunstancias, el de la realidad inobjetable, lo que se posee en definitiva; y por otro, el de algo que se impone como restricción. En esta doble significación se en-

cuentran contenidos los estándares, como aquella parte de las condiciones que se generalizan y se reproducen.

De manera preliminar, pudimos verificar la existencia de ciertas pautas, normas y/o condiciones en el SCN, sobre todo en las convocatorias a la presentación de proyectos de investigación científica –permanentes o no–, que afectan la producción científica en las Universidades del Bicentenario. A continuación las exponemos de manera enunciativa.

#### 4.1. El acceso a fondos en condiciones de cuasimercado-competencia entre pares

Según Albi et al (1997), los cuasimercados son aquellos instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados como pueden ser la competencia, el uso de señales de precio, la toma descentralizada de decisiones o los incentivos monetarios. En nuestro país esta modalidad ha quedado instalada, desde los años noventa, particularmente en el sector educativo, reforzando la competencia de las universidades por los fondos públicos para financiar el desarrollo de programas y proyectos de investigación científica y tecnológica. Esta modalidad, impulsada desde los principales organismos públicos como el Ministerio de Educación y/o el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, entre otros, se convierte en la arena en la cual se distribuyen los fondos públicos para la producción científica en las universidades. Allí compiten en un supuesto pie de igualdad las universidades más antiguas, con una clara y marcada trayectoria en investigación científica, junto a otras universidades con menos de diez años de vida, cuyas prioridades en investigación suelen estar relegadas –por necesidad– frente a la consolidación de la función académica, lo que reproduce y perpetúa la desigualdad entre las instituciones universitarias, como advierten Bartlett y Le Grand (1993) para este tipo de diseños.

#### 4.2. Estrechez del financiamiento

Asociado al punto anterior, la estrechez del financiamiento para la investigación científica con los recursos propios de la universidad conlleva a desarrollar la función de investigación vía la búsqueda de fondos en el cuasi

mercado del SCN. En general, las universidades destinan, en promedio, entre un 80 y un 95% de su presupuesto al desarrollo de la función académica y los gastos corrientes, orientando el resto para el cumplimiento de las funciones de extensión, investigación y vinculación tecnológica.

### 4.3. Agenda de investigación-prioridades ajenas al interés de las UUNN

Está claro que quien financia la investigación en el contexto de cuasimercados estructura la orientación y, en definitiva, los temas a investigar o la pertinencia de las investigaciones (Naidorf et al, 2012). Las universidades que financian con fondos propios el desarrollo de la investigación científica, lo hacen reproduciendo el esquema conocido: cuasimercados y pautas estandarizadas, pero la agenda de investigación, es decir el conjunto de temas, problemas, líneas prioritarias de investigación científica y tecnológica está ajustada, no al mercado, sino al entramado –centralmente definido o no– de objetivos y prioridades de la institución. En el caso contrario, los temas prioritarios que se expresan en el ámbito fuera de la universidad están constituidos en concurso con el interés de mercado, la moda, las definiciones de política pública o la tendencia impuesta por determinados grupos de interés científico y político.

### 4.4. Composición de los equipos de trabajo

En este punto existen varias dimensiones como problema. La normalización respecto de que los equipos de trabajo deben estar constituidos por profesionales de cierta edad y experiencia en la investigación es una característica que se encuentra de manera frecuente en las pautas para la investigación científica. Ahora bien, desde otra dimensión, dado que una gran parte de los fondos que se obtienen para la investigación “no paga cargos”, es decir no paga al investigador, si no que el dinero es utilizado para realizar la investigación (bienes, honorarios por servicios de terceros, gastos derivados del proyecto y publicaciones), ¿con qué ingresos contará el investigador? Y ¿cómo afecta esta cuestión crematística a la composición de los equipos de trabajo? Esta pauta que destina los fondos a la investigación (salvo a los investigadores de carrera o los becarios de investigación),

solo previendo que se usen para los gastos que le lleva al investigador hacer su trabajo, define la composición del equipo, que en general exige experiencia o determinada categoría dentro del SCN (I, II o III, por ejemplo) y en el caso en que se paguen becas, muchas veces se requiere que los becarios investigadores sean doctorales o posdoctorales. Dado que, por lo general, las universidades nuevas no cuentan con una planta docente o de investigadores con esas categorías, frecuentemente el equipo no se constituye. O, si se constituye, el investigador lo hará con el plus adicional que cobra por el incentivo docente (en el mejor de los casos) o con menos horas frente a clase, si además es docente.

#### 4.5. Condiciones materiales e infraestructura

En la misma línea de los puntos anteriores, si bien solo en ocasiones puntuales, se observa el requerimiento de determinadas condiciones edilicias o de infraestructura en el acceso a fondos. En muchos casos esta pauta es tácita y se expresa de ese modo en la definición del campo de temas a investigar, como por ejemplo los laboratorios, los instrumentos, las bibliotecas o repositorios documentales, etc. En términos edilicios se ha avanzado en estos años en base a la construcción de espacios entre los que resulta prioridad la capacidad de aulas, por lo cual viene detrás con algún rezago la construcción o adecuación definitiva de instancias decisivas para la investigación como las bibliotecas especializadas, laboratorios y oficinas de investigación.

#### 4.6. Los plazos

Como sugieren Naidorf et al (2012), el trabajo a corto plazo y por proyectos específicos no tiene relación con los tiempos que requieren el desarrollo de las actividades científicas y los “descubrimientos”, sino que se define como uno de los mejores mecanismos para la rendición de cuentas y el control del tiempo. El acortamiento de los plazos para investigar es norma entre los actores del SCN, y esto impacta en las posibilidades de nuevos y creativos proyectos de investigación; pero no es menor el modo en que afecta también a las universidades nuevas en la constitución de los equipos de investigación. Como referimos en otra oportunidad, las universidades nuevas como las del Bicentenario realizan un esfuerzo adicional en atraer

docentes e investigadores. En general, el reclutamiento resulta efectivo en una población joven, con poco recorrido académico y en la investigación, o que encuentra un techo en su carrera en las universidades más antiguas o tradicionales. En este marco, la constitución de equipos de docentes e investigadores que perduren en el tiempo (exceptuando los casos de los investigadores del CONICET o sus becarios, que desarrollan una investigación en el ámbito de una universidad nueva) requiere de un proyecto de largo plazo que los convoque, o un horizonte de realización mayor que el que se propone en las convocatorias usuales, en particular en aquellas disciplinas de las ciencias aplicadas, médicas o biomédicas más que en el campo de las ciencias sociales y humanidades.

## 5. Conclusiones

Las Universidades del Bicentenario se incorporaron al Sistema Universitario y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el contexto anteriormente desarrollado; por surgir en este momento histórico particular, aportan a esta complejidad una serie de novedades en lo que respecta a la producción de conocimiento, la vinculación y la transferencia. Como postula Pérez Rasetti en su artículo, las Universidades del Bicentenario han sido promovidas desde sectores específicos de la política nacional, por lo que su origen no remite a una estrategia de desarrollo anterior desde una perspectiva nacional; no obstante, los gobiernos en los que estas iniciativas fueron convalidadas estuvieron en perfecta consonancia con los rasgos generales que definían la recuperación de la capacidad de agencia del Estado y una apuesta al desarrollo científico y tecnológico, que en términos concretos fue apoyada por un significativo aumento de la inversión en la infraestructura del sistema, y la recomposición progresiva de salarios y de los presupuestos de las universidades (Pérez Rasetti, 2012).

Entonces, la constitución de un SCN que potencie esquemas colaborativos y permanezca atento a la posible conformación de estructuras competitivas de carácter nocivo al interior del sistema es un desafío que recae en parte en el propio sistema universitario.

En los años de creación de las Universidades del Bicentenario, el Estado Nacional ha potenciado las capacidades endógenas del sistema univer-

sitario y del SCN en general a través del incremento presupuestario y la creación de nuevos actores en el sistema. A su vez, la transformación que esta apuesta significó no tuvo su correlato en un cambio normativo importante en cuanto a las reglas de juego al interior del sistema, por lo que, en líneas generales, continúa la dinámica que establece la Ley de Educación Superior de la década del noventa: el rol del Estado evaluador, las reglas en la dinámica de cuasi mercado en la que se desenvuelve la carrera académica y la aprobación de proyectos orientados a la producción científica. Estas circunstancias favorecen la consolidación de restricciones o condiciones generadas por el SCN que no resultan beneficiosas para el desarrollo de un programa de investigación científica tecnológica en el que las Universidades del Bicentenario puedan insertarse. También resulta necesario indagar, entonces, en las condiciones de “acceso” que el propio sistema universitario construye de cara al cambio de condiciones abierto tras la expansión del sistema universitario y el carácter estratégico que el sector alcanzó en el desarrollo nacional. Con fuertes vínculos con el territorio y sus comunidades, que en muchos casos anhelaron y trabajaron fuertemente por la instalación de estas casas de altos estudios en sus regiones, estas universidades se encuentran en un proceso permanente de interacción con demandas sociales de distinto tipo vinculadas al desarrollo local. La inmediatez geográfica con una realidad circundante que presenta profundas carencias en materia institucional, social, y productiva, y la alta dependencia política y económica, deja a la vista los riesgos que supone una traslación mecanicista de los esquemas institucionales de ciencia y técnica desarrollados en los países centrales, muy influenciados desde perspectivas teóricas evolucionistas y neoinstitucionalistas (Vergara, 2004; Osmont, 2003). Es necesario revisar críticamente, desde la perspectiva de las políticas públicas, los supuestos y condiciones de los que parten las visiones más optimistas en relación a un automatismo virtuoso *per se* en base a una adecuada disposición estratégica de las capacidades endógenas.

Las Universidades del Bicentenario, en tanto producto de los recorridos planteados, y con la versatilidad con la que cuentan en menor medida las universidades más tradicionales, condensan en su arquitectura institucional y sus documentos fundacionales importantísimas reflexiones en materia de vinculación interinstitucional, con el sector privado y con las instituciones gubernamentales de las distintas escalas. Atentas a las deman-

das sociales de la región y a las dinámicas estructurales que las definen, cada una de ellas ha desarrollado estrategias para responder a estos desafíos dentro de lo que significa la especificidad que hace una institución universitaria. Las universidades de las que hablamos desarrollan permanentemente la capacidad de convertir, lo que en apariencia puede presentarse como una tensión entre demandas sociales y estándares de la educación superior y la investigación científica, en un principio activo que da robustez a sus desarrollos institucionales. No obstante, es menester que el desafío planteado y su abordaje no quede sumergido en lógicas particulares. Las nuevas realidades que aporta la última generación de universidades en el Conurbano Bonaerense deben estimular el proceso de reflexividad que el Estado nacional realiza sobre sí mismo a la hora de estructurar un sistema de ciencia y técnica que incorpore las desigualdades territoriales y los obstáculos concretos al desarrollo.

## 6. Bibliografía

- Albi, E., González-Páramo, J. M. y López Casanovas, G. (1996). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Madrid: Ariel.
- Albornoz, M. (2007). Los problemas de la ciencia y el poder. *Revista del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior*, 8(3).
- Arocena, R. y Sutz, J. (2001). *La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias - Escenarios - Alternativas*. México: UDUAL.
- Bartlett, W. (1993). Quasi Markets and Educational Reforms. En J. Le Grand y W. Bartlett (eds.), *Quasi Markets and Social Policy*. Londres: MacMillan.
- Bush, V. (1999). Ciencia, la frontera sin fin. Un informe al presidente, julio de 1945. *Redes, Revista de Estudios Sociales de Ciencia*, 14.
- Castells, M. (2002). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI.
- Cravino, M. C. (coord.) (2009). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS.
- Del Piero, P. (07/01/2016). Buenos Aires Metropolitana, monocolor político. *El Cronista*. Recuperado de [www.cronista.com/columnistas/Bue](http://www.cronista.com/columnistas/Bue)

- nos-Aires-Metropolitana-monocolor-politico-20160107-0009.html
- Gibbons, M. (1997). *What kind of University? Research and teaching in the 21<sup>st</sup> century*. Melbourne: Victoria University of Technology.
- Herrera, A. (1971). *Ciencia y política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Naidorf, J., Juarros, M., Perrota, D., Gómez S., Riccano, G. y Vasen, F. (2012). Actuales condiciones de producción intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas. En J. A. Castorina y V. Orce (dirs.), *Anuario del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación 2010-2011*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Narodowski, P. (2007). *La argentina pasiva: desarrollo, subjetividad e instituciones más allá de la modernidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pérez Rasetti, C. (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi (comp.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (pp. 119-151). Buenos Aires: UNGS.
- Osmont, A. (2003). Ciudad y economía: la ciudad eficiente. En M. Balbo, R. Jordán y D. Simoni (comps.), *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Cepal, p. 88.
- Rotunno, C. y Díaz de Guijarro, E. (2003). *La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires entre 1955 y 1966*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sábato, J. y Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 1(3), 15-36.
- Salvia, A. (coord.) (2014). *Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes. Claroscuros en el desarrollo humano (2010-2013)*. Buenos Aires: Educa.
- Steinberg, C., Fridman, D., Meschengieser, C. y Lotito, O. (2015). Políticas de reducción de desigualdades en la Argentina. Una perspectiva multidimensional y de derechos. *Revista Ensamblés*, 2(1), 101-125.
- Torrado, S. (2007) Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad. En S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX: tomo I*. Buenos Aires: Edhasa.
- Vasen, F. (2011). Los sentidos de la relevancia en la política científica.

- Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 7(19), 11-46.
- Varsavsky, O. (1971). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: CEAL.
- Vergara, P. (2004). ¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales? *Revista Ciencias Sociales Online*, III(1) Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/01/vergara-es-posible-el-desarrollo-endogeno-en-territorio-pobres.pdf>
- Vessuri, H. (2003). La Ciencia y la educación superior en el proceso de internacionalización. Elementos de un marco conceptual para América Latina. *Paper*, 3/s.
- Vio, M. y Cabrera, M. C. (2015). Panorámicas de la producción en el Conurbano reciente. En G. Kessler (dir.), *El Gran Buenos Aires* (pp. 255-286). Buenos Aires: Edhasa-UNIPE.



# Producción y apropiación social del conocimiento en las Universidades del Bicentenario: respuestas de política para la atención de demandas\*

Ariel Langer (UNPAZ)

## 1. Breve introducción

Las cinco universidades participantes del Programa Interinstitucional de Investigación que enmarca la publicación de este libro –la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ)– dieron en llamarse *Universidades del Bicentenario*.

Si bien estas universidades generaron diversos modelos de gestión institucional y presentan trayectorias heterogéneas, el contexto socio-político común en el cual nacieron ha hecho que la conceptualización de sus funciones tenga una matriz similar, especialmente en lo que se refiere a sus formas de producir y transferir conocimiento. Tanto sus normativas, como los discursos de sus funcionarios, como las prácticas concretas de sus docentes e investigadores se encuentran orientados a partir de la preocupación por la relación con los entornos productivos locales y sus demandas socio-productivas, la mejora en las condiciones de vida de la población y

\* El artículo se pudo confeccionar en el marco del trabajo conjunto de relevamiento y procesamiento de información realizado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología, de la UNPAZ. Se agradece y reconoce el aporte fundamental de Alex Kodric para la determinación de forma y contenidos del artículo.

el incremento en el cumplimiento de derechos sociales principalmente de sus regiones de influencia.

Con eje en estas características es como, al debatir sobre el tenor o las lógicas con la cuales se desarrollan las funciones de las nuevas universidades del conurbano, aparece en un lugar central la articulación entre estas últimas y lo que habitualmente es llamado el *territorio*. A pesar de ello, no resulta claro aún qué es lo que implica este concepto y cuáles son sus relaciones con las actividades de docencia, investigación y transferencia. En este sentido, el presente artículo se estructura a partir de intentar dar cuenta, por un lado, de la forma en que las Universidades del Bicentenario responden a las diversas demandas socio-productivas del entorno local y, en segunda instancia, si sus modos de atención de las demandas generan (o están generando) nuevas formas de producción y apropiación social del conocimiento.

El artículo se inicia con una breve conceptualización teórica sobre las lógicas de producción de conocimiento en la universidad contemporánea que pretende servir de marco conceptual para el análisis del material empírico producido en el marco de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, de la UNPAZ, cuyo objeto fue lograr un primer acercamiento a la caracterización de las demandas socio-productivas recibidas por las Universidades del Bicentenario y su respuesta en términos de políticas de investigación y (especialmente) transferencia.

En tanto que el relevamiento (y mucho más su procesamiento) se encuentra en plena marcha y sus resultados solo son parciales, el artículo no pretende sino aportar alguna sistematización original de datos que permita disparar ideas y dejar preguntas e hipótesis de trabajo abiertas para futuras investigaciones especialmente relacionadas con las nuevas formas de producir conocimiento y su apropiación social en la universidad argentina.

## 2. Las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense en el marco de la transformación de las lógicas de producción de conocimiento

Dado que la propuesta del artículo es reflexionar sobre las formas de producción y apropiación de conocimiento en las nuevas universidades del conurbano, se propone en este apartado un más que breve y esquemático

recorrido histórico por distintas etapas relativamente contemporáneas de la universidad argentina, deteniéndonos específicamente en su relación con el concepto de producción de conocimiento prevaleciente en cada momento.<sup>1</sup> No hay ninguna pretensión de originalidad aquí y mucho menos un intento de ser exhaustivo en la materia, sino simplemente tener un marco conceptual a partir del cual posteriormente poder interpretar la información empírica y los trabajos de campo.

### 2.1. La construcción del modelo tradicional de universidad: reformismo, ilustración y desarrollismo

Al menos desde el campo discursivo, la lógica predominante de producción de conocimiento de las universidades llamadas *tradicionales*, en Argentina, cuyo impulso suele situarse hacia el año 1955, se deriva de los principios de la razón ilustrada alemana los cuales, a su vez, dieron origen a la idea *humboldtiana* de universidad (que centra la trascendencia de la sociedad en el desarrollo libre de la razón).

A ella se llegó a partir de un proceso de crítica a la universidad “monárquica y monástica” (Reforma de 1918) o, en términos más generales, a la “universidad de los abogados” (Steger, 1974), cuya función principal era conservar el *statu quo* de las élites agrarias y eclesiásticas. El espíritu reformista implicó que, en una universidad más democrática, la formación de los estudiantes influiría directamente en la construcción de una sociedad más justa. De allí el pensamiento reformista respecto de que la universidad no puede ser un mero centro de formación de profesionales, en tanto eso se torna un espacio de reproducción del *statu quo* e imposibilita la

---

<sup>1</sup> En cuanto a las relaciones entre producción de conocimiento y universidad, es preciso mencionar que no necesariamente tienen o pueden no ser unívocas. Más bien no consideramos posible encontrar un patrón común o lógica única relacionada con la producción de conocimiento en la universidad argentina a lo largo de la historia. Por el contrario, se ha reconocido una profunda fragmentación entre grupos universitarios e incluso entre las propias instituciones universitarias que dan lugar a la coexistencia de diversas orientaciones político-académicas y, por ende, a una yuxtaposición de lógicas de funcionamiento tanto entre universidades como entre grupos dentro de estas. Por lo tanto, lo que prevalece es una lógica muchas veces caótica del sistema científico argentino y especialmente de su universidad, donde además se encuentran distintas concepciones y enfoques teóricos que discuten lo que las instituciones científicas son o deberían ser (Riquelme, 2008; Langer, 2008).

transformación social.<sup>2</sup> La Reforma está teñida, entonces, de una íntima relación entre conocimiento y transformación social que, en cierto modo, es el espíritu de la universidad *humboldtiana*.

Pero estas universidades *tradicionales* que toman su forma más contemporánea en el período 1955-1966,<sup>3</sup> además de estar influenciadas por los principios reformistas y humboldtianos, han crecido bajo el paraguas de un conjunto de principios planificadores característicos de la época, que en términos de la producción de conocimiento se relacionó con el *modelo lineal de innovación*.<sup>4</sup> Así es como nace la universidad “científica” (o científicista en términos de Varsavsky) que toma forma en la década del sesenta en Argentina y trae hasta hoy las figuras del profesor-investigador, las dedicaciones exclusivas y la misión de investigación intrincada inseparablemente con la docencia y la extensión.

Risieri Frondizi (1971), rector de la UBA en la primera parte de este período, proponía que el desarrollo de la universidad debía centrarse en la transformación de dos de sus características básicas en la época: su sesgo docente/profesionalista y el aislamiento de las necesidades básicas de la sociedad. Por primera vez se tomaba con real importancia al desarrollo científico y su relación con la sociedad. Comprendemos así por qué en esta construcción se encuentran yuxtapuestos pensamientos típicos de la época (preocupación

---

<sup>2</sup> “Por eso pienso que en la Universidad está el secreto de las grandes transformaciones, por eso pienso que éstas deben realizar de otro modo sus funciones, por eso pienso que no deben ser sólo escuelas de profesionales, por eso pienso que necesitamos maestros a la manera socrática” (Roca, 1945: 44).

<sup>3</sup> Esta periodización 1955-1966 o, en su defecto, 1955-1973 es un ejemplo de los problemas de conceptualización que se pueden tener a partir de la falta de actualización del conocimiento creado en la última década con relación al pensar sobre la universidad. Tal periodización proviene de un pensamiento clásico o tal vez dominante sobre el desarrollo de la universidad argentina (por ejemplo, Rotunno y Díaz de Guijarro, 2003; Buchbinder, 2005) en donde los aportes del peronismo a la formación de la universidad son borrados/desdibujados. También solo a modo de ejemplificar debería reverse en este período la real influencia en este modelo de universidad de la institución de la gratuidad en 1949 o los proyectos de las universidades nacionales y populares entre 1973 y 1974 (Dércoli, 2017).

<sup>4</sup> En el período que va desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del setenta la producción, aplicación y circulación de conocimientos se resumió bajo el nombre de modelo lineal de innovación, el cual suponía que los Estados debían financiar la generación del mayor caudal posible de ciencia básica que luego redundaría en la aparición de nuevas aplicaciones y técnicas (Bush, 1999). En consecuencia, la universidad autónoma debía generar conocimiento de manera desinteresada para que un sujeto privado usufructuara del mismo.

del modelo desarrollista por responder a demandas directas de la sociedad y participar en la planificación estatal de la economía) con aspectos propios de un modelo *humboldtiano* (importancia de la investigación autónoma, relación entre investigación y docencia, predominancia de saberes generales).

La universidad, por un lado, buscaba construir su autonomía y sentar bases para el desarrollo de conciencias críticas y, por otro, se sumaba al proyecto de país impulsado desde el Estado. Podríamos decir que la concepción llamada *tradicional* de nuestra universidad ya nació con una tensión interna con la cual tendrá que convivir hasta hoy.

## 2.2. El imperio de la demanda y el surgimiento de ¿un? nuevo modelo de universidad

Pasado el proceso militar de los años setenta en Argentina, se incorporan a la universidad mecanismos individuales y/o de mercado que afianzan nuevos atributos y funciones que hoy aparecen naturalizados pero que implicaron un fuerte giro en la historia de la institución. Este nuevo modelo surge de un paradigma teórico mundial que cuestiona las formas tradicionales de producción de conocimiento y la autonomía de los ámbitos académicos respecto del resto de la sociedad. Las nuevas ideas tenían como premisa un mayor compromiso con el contexto. En términos de Anthony Gibbons (1997, la universidad debía abandonar su relativo “aislamiento” –descender de la “torre de marfil”– y comenzar a interactuar con una importante diversidad de actores, usuarios y destinatarios del conocimiento externos a la institución.<sup>5</sup>

La transformación definitiva hacia un nuevo modelo de producción de conocimiento en la región aparece en la década del noventa con un proceso de *mercantilización* de la Educación Superior similar al que se había dado décadas atrás en los países desarrollados (Coraggio y Vispo, 2001 y Coraggio,

<sup>5</sup> En el mismo sentido, la corriente de economía de la innovación y los neoschumpeterianos proponen evaluar las capacidades de las instituciones de la ciencia a partir de su participación en lo que denominan el sistema nacional de innovación (ver, por ejemplo, Lundvall, 1992 y Nelson, 1993). También surge en este momento la teoría de la triple hélice según la cual la investigación, las empresas y el Estado se interrelacionan de manera múltiple y dinámica a modo de espiral (ver, por ejemplo, Etzkowitz, 2002 y Etzkowitz y Leydesdorff, 2001).

2003; Mollis, 2001 y 2003). A su vez, Boaventura de Sousa Santos (2005) lo caracteriza señalando que durante esta época se desarrolla en la universidad lo que él llama una “crisis institucional” generada fundamentalmente a partir del desfinanciamiento estatal de la universidad pública. Ante la escasez de financiamiento estatal, se crea la necesidad de recurrir a agentes financieros externos (empresas, agencias públicas, fundaciones internacionales) que imponen a la universidad sus propias exigencias y parámetros, lo que resulta en una clara disminución de su autonomía científica y pedagógica (Dotti, 2001; Llomovatte, 2006; Riquelme, 2003). El modelo de universidad mayormente ligado a la producción de conocimiento básico y formación general relacionado con el *modelo lineal de innovación* inicia su desliz hacia un tipo de conocimiento cuyo principio organizador es su aplicación “extramuros” y se torna contextual y transdisciplinar. “La sociedad deja de ser un objeto de las interpelaciones de la ciencia, para ser ella misma sujeto de interpelaciones a la ciencia” (Sousa Santos, 2005; p.45).<sup>6</sup>

### 2.3. Las universidades del Conurbano Bonaerense como reflejo de las nuevas lógicas de producción de conocimiento: del enfoque ofertista al reino de la demanda

La transformación global de las lógicas de producción de conocimiento fue modificándose desde modelos puramente ofertistas a otros que debían estar gobernados por la demanda. De allí que una de las hipótesis que este artículo deja abiertas a discusión es que las dos oleadas de creaciones de universidades en el Conurbano Bonaerense en la década del noventa y, luego, a partir del año 2009 fueron productos directos de estas transfor-

---

<sup>6</sup> “El conocimiento pluriuniversitario es un conocimiento contextual en la medida en que el principio organizador de su producción es la aplicación que se le puede dar. Como esa aplicación ocurre extramuros, la iniciativa de la formulación de los problemas que se pretenden resolver y la determinación de los criterios de relevancia de estos son el resultado de un acuerdo entre investigadores y usuarios. Es un conocimiento transdisciplinar que por su propia contextualización obliga a un diálogo o confrontación con otros tipos de conocimiento, lo que lo convierte internamente en más heterogéneo y más adecuado para ser producido en sistemas abiertos menos perennes y de organización menos rígida y jerárquica. Todas las distinciones en las que se apoya el conocimiento universitario son cuestionadas por el conocimiento pluriuniversitario y en el fondo es la propia relación entre ciencia y sociedad la que está cuestionada. La sociedad deja de ser un objeto de las interpelaciones de la ciencia, para ser ella misma sujeto de interpelaciones a la ciencia” (Sousa Santos, 2005: 45).

maciones.<sup>7</sup> En particular, aparece en estos años en Argentina la necesidad de modificación de un sistema regido por las universidades tradicionales para las que –por su tamaño, historia, modos de funcionamiento– resulta complejo responder a las nuevas exigencias provenientes tanto del campo de las ideas teóricas como del medio socio-político: vinculación explícita y directa con el desarrollo local; convertir a la comunidad local en un objeto privilegiado de acción institucional; articular con municipios u otras instituciones locales ligadas al desarrollo regional.

La idea del surgimiento de nuevas universidades como respuesta a un contexto de ideas y necesidades cambiantes no es nueva, sino que distintos teóricos ya la han expresado de formas diversas. Se ha propuesto, incluso, que ya la primera oleada de creación de universidades del conurbano tenía el propósito explícito de cambiar el modelo reformista *tradicional*, afectando criterios claves de su funcionamiento (Mollis, 2008).<sup>8</sup>

De igual forma, refiriéndose a la segunda oleada de universidades del conurbano, un rector de una de estas describe tal ruptura y la fuerza innovadora que proponen:

En función de transformar aquel legado (el del desarrollo del conocimiento universal representado en las universidades tradicionales) nacen las nuevas universidades del conurbano. No partimos de una idea de conocimiento universal al cual debemos llegar, sino que partimos de las necesidades que

<sup>7</sup> Primera oleada expansiva de universidades nacionales en el Conurbano Bonaerense: La Matanza (1989); Quilmes (1989), General Sarmiento (1993), General San Martín (1992), Tres de Febrero (1995) y Lanús (1995). La segunda oleada expansiva de universidades nacionales en el Conurbano Bonaerense en 2009 son las cinco universidades del Bicentenario que componen el citado Programa Interinstitucional del cual este artículo en particular y este libro en general es resultado.

<sup>8</sup> La autora señala que, si bien no en todos los casos del mismo modo y con la misma intensidad, las principales características de las universidades del conurbano de los noventa tenían tales propósitos “anti-reformistas”: “Reemplazaron el tradicional gobierno universitario por un órgano de gestión universitaria comprometido con la obtención de recursos alternativos, el ingreso irrestricto por un ingreso selectivo, la gratuidad por el cobro de cuotas voluntarias, los docentes auxiliares por profesores temporarios por contrato, profesores con dedicación simple por profesores con máxima dedicación a la enseñanza e investigación y responsabilidad tutorial (seguimiento de estudiantes, horarios de oficina para atención de consultas), salarios diferenciados, carreras cortas con salida laboral, diplomas intermedios, carreras a distancia y aplicación de tecnologías virtuales, orientación profesionalizante y poca o ninguna oferta en las áreas de ciencias básicas o aplicadas” (Mollis, 2008: 91).

existen en nuestra sociedad como objetivo para desarrollar un conocimiento en función de contribuir a la solución de aquellos (Villanueva, 2014: 60).

Sintéticamente se propone que las universidades del Conurbano Bonaerense surgen en el marco de lo que puede asumirse como una crisis del concepto o idea de “universidad tradicional” frente a un crecimiento exponencial de nuevas demandas sociales hacia la institución y a la ciencia o producción de conocimiento en general.<sup>9</sup>

Enfocados en el surgimiento de las nuevas universidades del conurbano es claro que, más allá de la crisis de concepto y el cambio de ideas sobre la universidad en general y las formas de producción de conocimiento en particular, tuvo que existir un marco social y político específico para permitir su surgimiento. De allí que hayan surgido en un contexto de críticas al modelo neoliberal y una nueva coyuntura latinoamericana en la que se priorizó la democratización de derechos y la inclusión educativa (Chiroleu, 2013; IEC-CONADU, 2014). En el polo opuesto a las instituciones pensadas desde una perspectiva mercantil del conocimiento, las universidades del conurbano se proponen como medio de apertura completa de sus funciones al servicio directo de la sociedad (Rinesi, 2015; Dércoli, 2017). En este sentido, si bien el eje de transformación sigue siendo la producción de conocimiento, las mutaciones discursivas y aquellas que se dieron en el nivel de las políticas han hecho que gran parte de los cambios provengan de las nuevas estrategias diseñadas para el sector y del mayor interés puesto en la atención de las demandas sociales (con las múltiples interpretaciones que puede tener este término).

Sin embargo, la paradoja del surgimiento de estas universidades es que lo hacen bajo el influjo de una lógica de producción de conocimiento

---

<sup>9</sup> La magnitud real y la intencionalidad política de estas demandas es múltiple y su discusión es amplia en la literatura especializada. Por ejemplo, Ana María García de Fanelli (1997) propone que la primera oleada se genera como respuesta de caudillos locales a presiones de sus comunidades para tener instituciones universitarias en su zona. A su vez, Pérez Rasetti (2014) propone un proceso de “vecinalización” o “desconcentración” donde el proceso de expansión universitaria tiene como principal objetivo llevar la universidad a una población que no estudiaría en caso de no tener una institución cercana. Más allá de acordar o no con los argumentos puntuales, se entiende que este tipo de interpretaciones en nada se contradice con lo aquí propuesto. Por el contrario, se trata de estudios más detallados y explicativos de cómo operan en concreto las demandas sociales en la transformación del sistema universitario.

to relacionada con saltar los muros académicos y atender directamente las demandas de la sociedad que, a su vez, es la que dio a luz el objeto de su crítica: *la mercantilización del conocimiento*. El desarrollo del concepto de producción de conocimiento, y con este el de universidad, pareciera contener en sí mismo una contradicción intrínseca. Dentro del mismo movimiento que exige una “mayor pertinencia social” existe, a su vez, una fuerza privatizadora y simultáneamente una fuerza que podemos llamar pública-social. En uno u otro caso, los movimientos en las formas de producción de conocimiento ocurridos durante la década del noventa y del dos mil generaron, desde posiciones ideológicas disímiles, corrimientos hacia posturas e imperativos de atención de demandas como forma de reconocer la utilidad social del conocimiento creado.

De esta forma, se puede entender que estamos frente a dos movimientos (polos) institucionales contradictorios que nos llevan a una especie de encrucijada sin salida. Pero es la propia ciencia la que nos ofrece la respuesta en tanto nos dice que, ante una contradicción, su superación no puede prescindir de ninguna de las dos concepciones (polos). Podría ser que en este sentido vaya el pensamiento de Eduardo Rinesi (2015) cuando propone como un absurdo contemporáneo sugerir que no hay que producir conocimientos útiles, pero que sin embargo tal conocimiento debe contener en sí mismo una reflexión crítica sobre lo que se está creando. La pregunta que, entonces, se hace el autor para salir de este atolladero es qué implica tal reflexión sobre el conocimiento útil y la respuesta –como toda buena respuesta– estuvo siempre frente a nuestras narices: ¿conocimiento útil para quién?<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “Pero una cosa es sostener que no es posible que la necesidad de producir conocimientos útiles sobre las cosas pretexto el abandono de la crítica (de la crítica, es decir: de la pregunta re-flexiva por el fundamento de nuestro saber) y otra, muy distinta, y claramente absurda, sugerir que no tenemos que producir conocimientos útiles sobre las cosas. Y si tenemos que producir conocimientos útiles sobre las cosas no está mal... que nos hagamos la pregunta obvia: pensamientos útiles... ¿para quién?” (Rinesi, 2015: 120).

### 3. Las nuevas universidades del conurbano y las demandas a las que se enfrentan: una primera aproximación a su contenido

En el marco del comentado movimiento contradictorio en el que surgen las universidades del conurbano (*mercantilización – pertinencia social*), van apareciendo nuevas formas de producir y circular conocimientos orientadas a la resolución de demandas de sus entornos territoriales. Es intención de este apartado tener un primer acercamiento a cuáles son estas nuevas formas y cuáles son los contenidos de las demandas a las que se busca responder.

Dar cuenta de las múltiples demandas a las que se enfrentan las universidades es una tarea que no puede reducirse a una encuesta ni a un esfuerzo de sistematización para un artículo. Por el contrario, es un trabajo que al menos todas las Universidades del Bicentenario han dicho estar realizando e implica mucho trabajo de gestión e investigación. En consecuencia, lo que aquí se sistematiza son solo algunos resultados parciales de relevamientos realizados con centro en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNPAZ y nos dan una primera aproximación cuali y cuantitativa de las demandas a las que se enfrentan.

Comprender las demandas de la población resulta complejo principalmente porque la mayor parte no logran revelarse de manera explícita y para dar cuenta de estas, en la mayoría de los casos, hay que hacerlo a través de acciones concretas de conocimiento de la realidad social y productiva de las localidades. Es decir, dado que no tenemos acceso directo a ellas, lo primero que se nos aparece al preguntarnos por las demandas a las que se enfrentan las Universidades del Bicentenario es la pregunta sobre *qué son tales demandas*. Y en estos términos el interrogante más inmediato que nos surgió realizar fue por la magnitud real de la demanda de estudios superiores que existe en el Conurbano Bonaerense. Puesta la pregunta en otros términos, implica entender que, en primera medida, el tan discursivamente mentado *territorio* para las universidades son sus estudiantes (o todos los que potencialmente pudieran serlo). Por tanto, el primer paso que decidimos dar fue intentar ilustrar la medida de las demandas fundamentalmente implícitas de educación superior que existían (y siguen existiendo) en las regiones del conurbano donde se han instalado las nuevas universidades.

### 3.1. Las demandas y los niveles de ingreso de la población<sup>11</sup>

Asiduamente se repite que la mayor parte de quienes asisten y se gradúan en la educación superior son aquellos que tienen mayores niveles de ingresos. Sin embargo —y esto parece no importar tanto a quienes repiten insistentemente esta idea—, es notable la diferencia que existe en los porcentajes para todos los niveles de ingreso de quienes han pasado alguna vez por alguna institución de educación superior (se hayan o no graduado) en el Gran Buenos Aires, tanto si se compara con el promedio del total del país como con el resto de los aglomerados<sup>12</sup> (tablas 3.1, 3.2 y 3.3).

Tabla 3.1. Nivel educativo según quintil de ingreso. Aglomerado GBA. EPH 2° trimestre.

Quintil ingreso	2005		2010		2015	
	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.
1	4,41	3,34	9,17	3,77	7,11	4
2	5,66	4,35	6	3,69	3,74	4,31
3	8,19	6,34	9,1	5,62	9,29	7,78
4	10,86	12,08	13,19	14,45	9,55	15,39
5	16,16	25,14	13,81	32,32	10,51	29,68

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Tabla 3.2. Nivel educativo según quintil de ingreso. Total aglomerados. EPH 2° trimestre.

Quintil ingreso	2005		2010		2015	
	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.
1	9,82	3,93	10,9	4,54	12,58	5,35
2	9,2	5,99	9,32	6,36	8,11	7,25

Sigue en pág. siguiente

<sup>11</sup> Realizado en base al procesamiento estadístico elaborado por Pilar Cuesta Moler, Directora de Investigación, UNPAZ.

<sup>12</sup> Es decir, sacando del promedio el peso del Gran Buenos Aires.

3	12,09	10,3	13,92	10,97	11,66	13,95
4	15,98	17,68	14,59	22,05	13,85	21,78
5	16,52	39,95	15,97	44,25	14,23	41,34

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Tabla 3.3. Nivel educativo según quintil de ingreso. Total aglomerados, sin GBA. EPH 2º trimestre.

Quintil ingreso	2005		2010		2015	
	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.	Superior o univ. inc.	Superior o univ. comp.
1	13,44	4,52	12,18	5,28	16,26	6,5
2	12,42	6,69	11,88	7,86	10,78	9,33
3	14,42	13,19	16,49	15,42	13,68	17,47
4	19,06	22,7	16,37	27,29	16,36	26,81
5	16,24	48,15	16,66	51,03	15,89	47,2

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Tomando como situación inicial el año 2005, se observan grandes diferencias en absolutamente todos los quintiles de ingreso cuando comparamos la situación en el Gran Buenos Aires con la del total país (en realidad, total de aglomerados urbanos). Las posibilidades de asistir a un establecimiento de educación superior en el Conurbano Bonaerense no solo eran menores para las personas de menores ingresos, sino para todos los niveles. De hecho la mayor diferencia para el año 2005 entre ambos cuadros la encontramos en los graduados del quintil número cinco: son el 39,95% en el total de aglomerados (48,15% si descontamos del promedio el peso del GBA) y solo el 25,14% en el GBA. Esto implica que del 20% de la población con mayores ingresos en 2005 en el total de aglomerados urbanos que mide la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) el 39,95% de las personas tenía estudios superiores o universitarios completos (48,15% si medimos todos los aglomerados menos el GBA) y este porcentaje bajaba al 25,14% cuando se medía solo el aglomerado GBA.

La forma más directa en que esto puede interpretarse es que, sin importar el nivel de ingresos del cual estemos hablando, en el Conurbano

Bonaerense existía (y sigue existiendo) una demanda implícita e insatisfecha de educación superior relativamente mayor que en el resto de los aglomerados urbanos del país. La situación queda aún más clara cuando se observa la forma en que va creciendo la población que –termine o no sus estudios– asiste a este tipo de establecimientos con el paso de los años. En la mayor parte de los casos las tasas de crecimiento de población que asiste o se gradúa es más grande para el GBA que para el resto del país.

Si se incluye un análisis según nivel de ingresos lo que se observa es que –salvo para el grupo del segundo quintil– las tasas de crecimiento de población que, en conjunto, asiste o se recibe en un establecimiento de educación superior en el Gran Buenos Aires son sistemáticamente altas y mayores al promedio del total de aglomerados. Específicamente en los niveles más bajos se percibe un importante incremento en las proporciones de personas de cada quintil que pasan por un establecimiento de educación superior (incompleto) y en los quintiles más altos crece notablemente la proporción de los que pueden graduarse (tabla 3.4).

Tabla 3.4. Tasa de crecimiento de la población en educación superior y universitaria según nivel de ingreso (2005-2015).

Quintil de ingreso	Gran Buenos Aires		Total Aglomerados	
	Superior Universitaria Incompleta	Superior Universitaria Completa	Superior Universitaria Incompleta	Superior Universitaria Completa
1	61,2%	19,8%	28,1%	36,1%
2	-33,9%	-0,9%	-11,8%	21,0%
3	13,4%	22,7%	-3,6%	35,4%
4	-12,1%	27,4%	-13,3%	23,2%
5	-35,0%	18,1%	-13,9%	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Las tablas presentadas permiten inferir que las universidades del conurbano seguramente hayan sido efectivas en cumplir con dos objetivos: i) que una parte de la mencionada demanda de educación superior fuese cubierta, recibiendo a población con diversos niveles de ingresos que nunca había

pasado por aulas universitarias; ii) que otra parte de la población, con niveles de ingresos más altos, no solo pudiera asistir sino también graduarse.<sup>13</sup>

### 3.2. Crecimiento específico de la matrícula en las universidades del conurbano<sup>14</sup>

Solo con los datos hasta aquí presentados sería difícil dar cuenta de la proporción en que el incremento de la demanda por educación superior de los últimos años fue cubierto por las universidades del conurbano. Sin embargo, utilizando los datos del Departamento de Información Universitaria del Ministerio de Educación de la Nación se observa que el crecimiento de la matrícula durante el período trabajado es sistemáticamente más grande que el promedio en todas estas universidades, y explosivamente mayor en las del Bicentenario (gráfico 3.1).

Según los datos consignados en el Boletín Estadístico las tasas de crecimiento de la cantidad de estudiantes en las Universidades del Bicentenario superan por lejos a las del resto de las universidades. Mientras el crecimiento para el total de universidades alcanzó el 3,1% en 2015, las creadas más recientemente crecieron un 84,8%. En particular, durante 2015, entre las Universidades del Bicentenario, la cantidad de estudiantes se incrementó un 286,9% en la UNPAZ, un 68,1% en la UNAJ, un 44% en la UNDAV y un 42,1% en la UNM. En el gráfico también puede observarse que las universidades del conurbano creadas en la década del noventa crecen sistemáticamente por encima de las tradicionales. En consecuencia, el total de las universidades del conurbano durante la última década no solo han respondido a demandas implícitas de población que no asistía o había dejado de asistir a la universidad, sino que seguramente han recibido a estudiantes que ya asistían a otros establecimientos.<sup>15</sup>

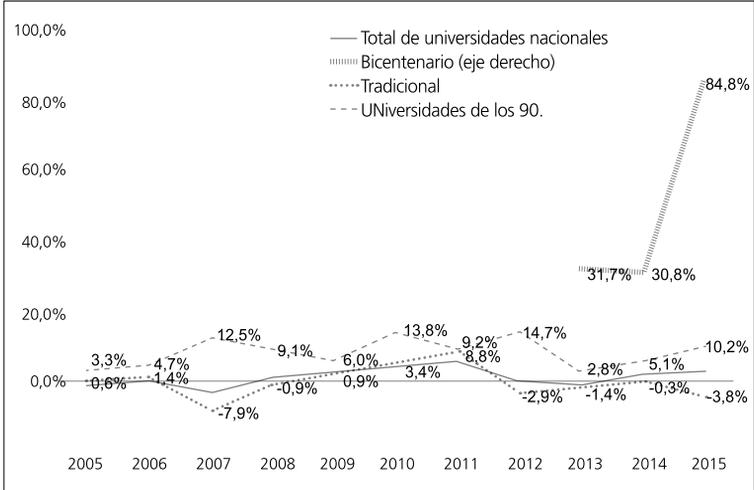
---

<sup>13</sup> No fue posible para este artículo trabajar con los microdatos de años posteriores a 2015, con lo cual el impacto completo de las universidades del Bicentenario creadas en 2009 pero que empezaron a recibir estudiantes algunos años después no puede ser medido completamente.

<sup>14</sup> Los siguientes sub-apartados están realizados en base a los informes y procesamientos realizados por Marcelo Bruchansky, becario interno del Programa Interinstitucional de Investigación, UNPAZ.

<sup>15</sup> Dentro de ese total las Universidades del Bicentenario representaban un 3,5%.

Gráfico 3.1. Tasa de crecimiento de la cantidad de estudiantes de pregrado y grado.<sup>16</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de Información Universitaria, DNPelU, SPU.

Si en 2015 las universidades del Conurbano Bonaerense no llegaban a representar un 10% del total de la matrícula del país, la tendencia del período 2005-2015 implicó un constante crecimiento en tal participación. Y los últimos tres años continuaron con el mismo movimiento relativo, especialmente en las Universidades del Bicentenario. Si bien no se cuenta con estadísticas para el total del sistema, una muestra del crecimiento explosivo de la demanda la dan los números de inscriptos en el curso inicial universitario de la UNPAZ. Tal como se muestra en la tabla 3.5, el crecimiento post 2015 siguió siendo exponencial y recién se estabiliza en 2018 (si bien para este año los datos son provisorios y se estima que podrían ser un poco mayores).

<sup>16</sup> Solo a fines de simplificar el análisis estadístico se tomaron algunas universidades tipo de cada momento. Estas son: Universidades del Bicentenario: UNAJ, UNDAV, UNPAZ y UNM (UNAHUR no tenía datos para el período y se la excluyó); universidades de los noventa: UNGS, UNQ, UNSAM, UNTREF; universidades tradicionales: UBA, UNLP, UNC, UNCuyo.

Tabla 3.5. Inscriptos en el Ciclo de Inicio Universitario, UNPAZ.

<b>Año</b>	<b>Estudiantes Inscriptos</b>
2014	2190
2015	3893
2016	4795
2017	5825
2018*	4496

Fuente: Secretaría Académica UNPAZ, SIU Guarani.

\*Dato provisorio

Las cifras mostradas grafican una enorme cuantía de nuevos estudiantes ingresando a las aulas lo cual, como no puede ser de otra manera, se ha transformado en la preocupación central de las autoridades de estas instituciones en tanto año tras año hay que multiplicar capacidades de infraestructura y docencia para su atención. En este contexto, la función docente es la que ocupa el plano central en los primeros años de las nuevas universidades del conurbano, relegándose en términos relativos a las funciones de investigación, transferencia e incluso extensión.

La situación de centrar esfuerzos en la tarea docente se justifica aún más cuando damos cuenta de que la demanda estudiantil no solo exige por su carácter cuantitativo, sino que también presenta características cualitativas distintas a aquellas a las que están habituados los docentes de universidades tradicionales y, por tanto, propone un esfuerzo adicional para repensar la actividad.

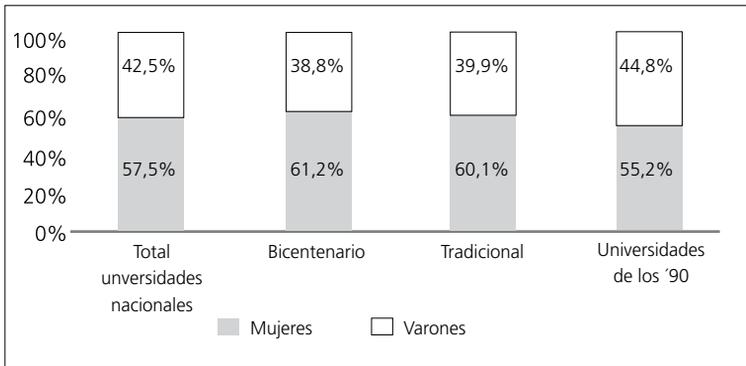
### 3.3. Avance sobre algunas características cualitativas de la demanda estudiantil en las nuevas universidades del conurbano

Dando una rápida mirada sobre quienes asisten a las Universidades del Bicentenario, se reconoce una composición etaria, de género e incluso de un bagaje cultural distinto al resto de las universidades, que seguramente también influye en las demandas a las instituciones.

En lo que se refiere a la distribución por género, en todos los casos, el porcentaje de mujeres es mayor al de varones, pero la proporción es mayor

aún en las universidades del Bicentenario (gráfico 3.2). Entre las Universidades del Bicentenario, la UNPAZ es aquella en la que el porcentaje de mujeres es mayor (65%), seguida por la UNAJ (62%), la UNM (60%) y la UNDAV (56%). A su vez, en las universidades del conurbano creadas en la década del noventa, la distribución por género es más dispersa. Por ejemplo, en la UNGS el porcentaje de mujeres asciende a 45%, pero en la UNQ alcanza el 60%.

Gráfico 3.2. Distribución por género. Año 2015.

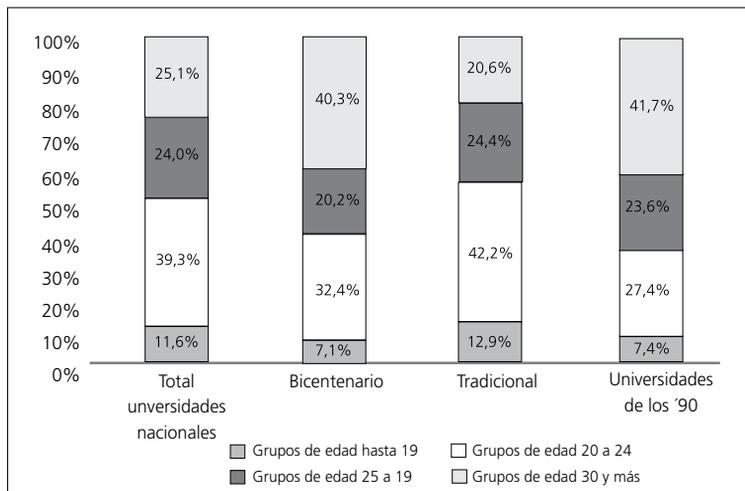


Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de Información Universitaria, DNPelU, SPU.

En relación a la composición etaria de los estudiantes, las diferencias entre las universidades del conurbano (tanto las de la década de los noventa como las del Bicentenario) son realmente significativas en relación al grupo más tradicional. En las primeras, en el año 2015, el porcentaje de estudiantes mayor de 30 años supera el 40%, mientras que en las segundas la proporción baja al 20%. Dada esta situación, la franja mayoritaria de las universidades tradicionales (20 a 24 años) se reduce notoriamente en el conurbano (gráfico 3.3).

Observando individualmente a las universidades del Bicentenario, la distribución de población estudiantil más joven (hasta 24 años) aparece en la UNM, seguida por la UNAJ y UNDAV y por último la UNPAZ, donde solo el 35% de los estudiantes tiene hasta 24 años.

Gráfico 3.3. Distribución por edades. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a Departamento de Información Universitaria, DNPeIU, SPU.

El último dato contextual, si bien solo es de la UNPAZ, definitivamente ilustra la situación diferencial de las universidades del conurbano. Construyendo de manera artesanal con información recopilada por la Secretaría Académica de la Universidad se puede inferir con bastante certeza que en el año 2017 no más del 10% de los padres o madres de los estudiantes inscriptos había pasado por un aula universitaria (tabla 3.6).<sup>17</sup>

En definitiva, consideramos que los datos socio-demográficos de los estudiantes permiten un primer acercamiento a lo que muchas veces de manera abstracta se denomina *territorio* y, con ello, a cuáles son o pueden ser sus demandas (explícitas e implícitas). Solo como una primera conclusión (o tal vez reafirmación), la prioridad a la función docencia que habitualmente se ha otorgado en los primeros años de funcionamiento en todas las Universidades del Bicentenario no solo es una consecuencia de la fuerte y creciente demanda de ingreso a las instituciones, sino que también

<sup>17</sup> No resultó posible corroborar este dato para el resto de las Universidades del Bicentenario. No obstante, en Chiroleau (2013) se presenta información en el mismo sentido para el total de universidades del Conurbano Bonaerense.

la composición del estudiantado exige respuestas disímiles a las brindadas habitualmente por las universidades tradicionales.

Tabla 3.6. Nivel educativo de la madre y el padre. Nuevos inscriptos UNPAZ (2017).

	No hizo estudios	Escuela primaria incompleta	Escuela primaria completa	Secundario incompleto	Secundario completo
Nivel educativo de la madre	1%	10%	23%	15%	17%
Nivel educativo del padre	2%	12%	25%	12%	14%

Universitario o superior incompleto	Universitario o superior completo	Posgrado	No sabe	No dispone informac.	Total
3%	6%	0%	24%	0%	100%
2%	3%	0%	29%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría Académica, UNPAZ.

Que a las aulas ingresen en forma masiva: i) gran cantidad de mujeres (muchas veces con sus hijos a cuestas o haciendo malabares con sus padres u otras madres para poder cuidarlos); ii) personas cuya edad en algún otro momento histórico no muy lejano de nuestro país les hubiese hecho inferir que nunca iban a poder tener estudios superiores; y iii) jóvenes y adultos que por su tradición familiar nunca o muy pocas veces oyeron hablar de lo que es y cómo se estudia en una universidad; no puede sino más que trastocar cualquier tradición universitaria y exigir que nuevas necesidades que muy pocas veces habían sido tenidas en cuenta empiecen a estar presentes en la determinación de las lógicas del total de las funciones de las universidades.

#### 4. El desafío de dar respuesta a las demandas: formas de atención, producción y apropiación social del conocimiento

Hasta aquí se ha expuesto cómo fue evolucionando la idea de universidad en distintas etapas históricas de nuestro país, concluyendo en que las formas actuales de producción y apropiación del conocimiento hacen necesario que, junto a las instituciones tradicionales, crezcan otras con

mayor adaptabilidad y capacidad de relación con el medio local a fin de dar cuenta de las crecientes demandas socio-productivas que se van generando en torno a estas. Nos preguntamos ahora cómo es que estas nuevas instituciones logran (o al menos intentan lograr) tal objetivo.

#### 4.1. Las particularidades de las normativas<sup>18</sup>

A lo largo de este artículo se repitió largamente que una de las características principales/originales de las universidades del conurbano pasaba por tomar para sí como problemática relevante a *lo local y/o al territorio*. Se trató de conceptualizar, a su vez, que estas categorías podían referirse a la necesidad de articular con organizaciones políticas, sociales o económicas de cada región o incluso a la preocupación por la incorporación, retención y promoción de estudiantes locales que dificultosamente hubiesen podido acceder a la educación superior si la universidad no se acercaba a ellos.

Procurando indagar si lo hasta aquí conceptualizado se ve reflejado en las acciones más concretas de estas instituciones, recurrimos a su forma más sencilla: la letra escrita en las normativas. Con una primera mirada en las cinco universidades del Bicentenario e incluso recurriendo a estudios previos podemos dar como incorporadas las mencionadas problemáticas relacionadas con el desarrollo local y la interacción con el *territorio*.<sup>19</sup>

Dado este primer paso, la propuesta es detenerse en cómo se complementan tales objetivos generales expresos estatutariamente, a partir del tratamiento que se le da en Estatutos y Planes de Desarrollo Institucional a la producción de conocimiento, a la transferencia, a la apropiación social y a la atención de demandas.

---

<sup>18</sup> Este sub-apartado también ha sido elaborado en base a los informes y procesamientos realizados por Marcelo Bruchansky, becario interno del Programa Interinstitucional de Investigación, UNPAZ.

<sup>19</sup> En un trabajo en el que se compara la normativa legal de las universidades del conurbano de la primera y segunda oleada se afirma que: “es en la totalidad de los Estatutos de las universidades fundadas en 2009 que se explicita la vinculación Universidad-Desarrollo local; se convierte a la comunidad local en un objeto privilegiado de la acción institucional, y se establece la necesidad de articular con otras universidades, organismos, municipios. En estos últimos emergen además nuevos objetivos, como son la preocupación por el medio ambiente, por el desarrollo científico-tecnológico y por aquellos estudiantes que se encuentran en situaciones económicas vulnerables” (Accineli y Macri, 2015: 115).

La respuesta a demandas o necesidades se encuentra claramente presente tanto en los Estatutos universitarios como en los Planes de Desarrollo Institucional. De manera explícita se propone que todas las funciones –docencia, investigación, transferencia– son pensadas en cada institución en forma prioritaria para “responder a necesidades del medio” (UNPAZ), “solucionar problemas relacionados con necesidades de la región”, “resolución de problemas del medio” (UNDAV), “otorgar prioridad a las necesidades y problemáticas zonales, regionales y nacionales” (UNAHUR), “no excluir el vínculo con las problemáticas más acuciantes del medio social” (UNM). En otras palabras, el imperativo de la pertinencia social no ha quedado solo en discurso en las nuevas universidades, sino que se plasma en las regulaciones a su funcionamiento (tabla 4.1).

Tabla 4.1. Respuesta a demandas en la normativa y planificación de política.

	<b>Respuesta a demandas/necesidades</b>
<b>UNPAZ</b>	Disponer de carreras que respondan a las necesidades actuales de su medio y también a los proyectos tendidos hacia un futuro de desarrollo con inclusión social (Estatuto).
<b>UNAJ</b>	Coordinar con las Universidades y el sistema educativo de la región el desarrollo de los estudios superiores, de investigación y acciones de cooperación comunitaria, garantizando una funcionalidad y una operatividad que propendan a solucionar sistemática y permanentemente problemas relacionados con las necesidades de la región (Proyecto institucional).
<b>UNDAV</b>	De este modo, la investigación, sensible a los problemas del ámbito local, deberá estar atenta a las demandas surgidas de aquellas áreas de intervención identificadas como prioritarias por su contribución al desarrollo. Ello exigirá facilitar la transferencia de los conocimientos producidos por la comunidad científica, con vistas a contribuir con la formulación de programas y proyectos orientados a la resolución de problemas del medio (Proyecto institucional).
<b>UNAHUR</b>	Organizar y desarrollar las actividades de generación y sistematización de conocimientos, mediante las modalidades de investigación básica, aplicada y de desarrollo experimental y aplicación tecnológica, otorgando prioridad a las necesidades y problemáticas zonales, regionales y nacionales (Estatuto).

Sigue en pág. siguiente

<b>UNM</b>	El desafío que se propone enfrentar la UNM es el de articular los objetivos de la inclusión social y el fortalecimiento de la sociedad local con el de la construcción de una institución que produzca educación superior universitaria que no resigne calidad por ello. Del mismo modo, busca erigirse como una instancia generadora de conocimientos relevantes cuya calidad no excluya el vínculo con las problemáticas más acuciantes del medio social en el que está inserta, comprometiendo sus acciones en pos del mejoramiento de su comunidad (Proyecto institucional).
------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ, para el Programa Interinstitucional.

Como paso siguiente se encuentra que la búsqueda de responder o atender necesidades del entorno (*de lo local*) se incorpora ya sea normativamente como en la planificación de las acciones de producción y circulación del conocimiento. En primera medida, surge la necesidad de “orientar el conocimiento” (Estatuto de la UNPAZ, que luego continúa “hacia la equidad y la inclusión” o Estatuto de la UNDAV, “hacia problemáticas y demandas sociales”). En el mismo sentido, en el Proyecto Institucional de la UNAJ se refiere a “*dar prioridades*” de investigación, en este caso a necesidades y problemáticas puntuales. A su vez, como correlato de la lógica de producción de conocimiento orientado y con prioridades de atención a demandas, surge la casi imposibilidad de diferenciar las funciones de investigación y de transferencia, tal como se menciona en el Proyecto institucional de la UNM: “El conocimiento científico en particular, resulta una construcción colectiva permanente que por ese mismo carácter lleva en sí una necesidad intrínseca de ser transmitido y compartido” (tabla 4.2).

Tabla 4.2. Producción de conocimiento en la normativa y planificación de política.

	<b>Producción/creación de conocimiento</b>
<b>UNPAZ</b>	La generación de conocimiento es una de las funciones sustantivas de la universidad y se orienta a una producción particularmente orientada a la equidad y la inclusión, que contribuya a los procesos productivos del Partido de José C. Paz y su región, al progreso de la sociedad y la Nación en su conjunto y al avance de la ciencia en todas sus dimensiones (Estatuto UNPAZ).

Sigue en pág. siguiente

<b>UNAJ</b>	Organizar y desarrollar las actividades de generación y sistematización de conocimientos, mediante las modalidades de investigación básica, aplicada y de desarrollo experimental y aplicación tecnológica, otorgando prioridad a las necesidades y problemáticas y difusión de la cultura (Proyecto institucional).
<b>UNDAV</b>	La Universidad Nacional de Avellaneda realizará actividades de investigación, orientadas tanto a la generación de conocimiento, como a la resolución de problemas, inquietudes y demandas sociales que propicien el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida, a través de la transferencia de sus resultados (Estatuto).
<b>UNAHUR</b>	La Universidad tiene como misión contribuir, a través de la producción y distribución equitativa de conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas, al desarrollo local y nacional, con un fuerte compromiso con la formación de excelencia y la inclusión al servicio del acceso, permanencia y promoción de sus estudiantes. Transferencia de conocimientos o resultados de proyectos de investigación al medio productivo o social (Estatuto).
<b>UNM</b>	La investigación, como actividad inherente a toda institución universitaria, resulta la característica que la distingue de otras instituciones que transmiten conocimientos de distinta índole y nivel. El conocimiento científico, en particular, resulta una construcción colectiva permanente que por ese mismo carácter lleva en sí una necesidad intrínseca de ser transmitido y compartido (Proyecto institucional).

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ, para el Programa Interinstitucional.

Finalmente, las Universidades del Bicentenario se hacen cargo de posturas concretas frente a la pregunta que nos hiciéramos sobre los destinatarios de sus acciones (“¿conocimiento útil para quién?”). Al menos desde el punto de vista normativo, y seguramente influenciadas por el contexto político en que surgieron y el medio socio-geográfico en que están inscriptas, estas instituciones adoptan una postura anti-mercantil y propiciadora de mejorar las condiciones de vida de “los sectores más postergados” (UNAHUR); “de los trabajadores” (UNM) o de “mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (UNPAZ) (tabla 4.3).

Tabla 4.3. Apropiación del conocimiento en la normativa y planificación de política.

	<b>Destinatarios principales de las actividades universitarias.</b>
<b>UNPAZ</b>	Como institución plural tiene entre sus objetivos articular esfuerzos con gobiernos, organizaciones sociales y culturales, además de organizaciones productivas, teniendo en mira la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la región y el país (Estatuto).
<b>UNAJ</b>	Establecer compromisos permanentes de articulación y cooperación con organismos provinciales, municipales, organizaciones sociales, asociaciones profesionales sindicales y empresarias, empresas públicas o privadas y organismos nacionales y/o internacionales que propendan al desarrollo humano y hagan a los fines propuestos (Proyecto institucional).
<b>UNDAV</b>	También existe la necesidad de articulación entre la función de investigación y la otra función de la universidad, la de extensión, de modo de asegurar una política de investigación que dé respuesta a problemas de significación social y que, por otro lado, asegure una actividad de extensión de alta calidad (Proyecto institucional).
<b>UNAHUR</b>	Promover acciones tendientes al desarrollo socio-económico regional y nacional con el objeto de contribuir a la resolución de los problemas de la comunidad y, en especial, al mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos sectores socialmente más postergados (Estatuto).
<b>UNM</b>	La UNM desarrollará, además de investigación científica y tecnológica propiamente dicha, proyectos ligados al desarrollo tecnológico, a la modernización productiva, y a la mejora de la calidad de vida de la población. La investigación aplicada se debe proponer agregar valor a las cadenas productivas, reducir las brechas tecnológicas e impulsar una matriz productiva conocimiento-intensiva con el fin de mejorar la competitividad de la economía y generar trabajo más calificado y con mejores salarios.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ, para el Programa Interinstitucional.

Desde la normativa escrita y la planificación de políticas pareciera que en las nuevas universidades del conurbano existiera una postura clara frente a la definición de una nueva lógica o, al menos, de una nueva forma de producción y apropiación del conocimiento. Sin embargo, a nadie se le escapa que lo puesto en un papel no necesariamente se traduce en lo concreto y que el camino hacia su construcción seguramente no sea nada sencillo.

## 4.2. Organización de las políticas de transferencia/ vinculación tecnológica<sup>20</sup>

Tanto a nivel de los discursos académicos como en la normativa y planificación de políticas de las nuevas universidades, la producción de conocimientos aparece como una categoría inescindible de su transferencia o aplicación. La pregunta analizada en este sub-apartado es cómo se traduce esto en la organización institucional de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense y en qué afecta a las formas en que el conocimiento se produce y apropia. Para avanzar en su respuesta se realizaron una serie de entrevistas de carácter semi-estructurado a las/los responsables de las áreas de transferencia o vinculación tecnológica de las cinco instituciones, que en todos los casos coinciden o están insertos con sus Secretarías de Ciencia y Tecnología o Investigación.

En los cinco casos estudiados, las áreas de transferencia y/o vinculación tecnológica se encuentran en construcción de equipos y líneas de trabajo, lo cual resulta normal dada la reciente creación de las instituciones: “estamos en un estadio de muy pocos equipos de investigación aún. La dedicación mayor de los docentes es la docencia y no la investigación”. A partir de la palabra de los entrevistados, se corroboró la idea esgrimida con anterioridad respecto a que, si bien hay una explícita intención de relacionar las universidades con el medio local, fue recién después de algunos años y de poder ordenar la oferta académica (docente) cuando se propuso impulsar las áreas de investigación, primero, y transferencia, después.

En ese marco, y con la mayor parte de los docentes enfocados en dictar cursos, los entrevistados manifestaron que, ante la creación de sus áreas, hubo (y hay) una necesidad de “orientación de su oferta tecnológica y fortalecimiento de sus capacidades institucionales”. En palabras concretas esto

<sup>20</sup> Este sub-apartado se basa en el informe elaborado por Cynthia Snerc en el marco del Proyecto “Enramado productivo local y fortalecimiento de la comercialización en economía social en José C Paz” de la convocatoria de Proyectos Jorge Sábato (2015) de la Secretaría de Políticas Universitarias, cuya directora es la Dra. Alejandra Roca (Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ). Para el desarrollo del mismo se realizaron entrevistas con funcionarios de distinto nivel jerárquico y con diferente antigüedad en el área (secretarios, directores y encargados designados) de las universidades UNAHUR, UNAJ, UNDAV, UNPAZ y UNM entre diciembre de 2017 y febrero de 2018. La técnica utilizada fue la entrevista semi-estructurada utilizando una guía aplicada, de acuerdo con la disponibilidad de cada unidad, a dos referentes responsables de UNDAV, tres de UNM, uno de UNAHUR, uno de UNPAZ y uno de UNAJ.

apareció como la “necesidad de sensibilizar a los grupos” y de “ayudarlos [a los docentes] a ofrecer sus conocimientos al medio socio-productivo”. En estas frases, que de maneras muy similares se encontraron en todas las entrevistas, persisten dos elementos ya comentados en este artículo: i) la vocación de cada universidad por aplicar conocimientos; ii) la necesidad de trabajar con los docentes (“sensibilizar”) para que además de cumplir con el dictado de clases dediquen tiempo a las funciones de I+D.<sup>21</sup>

Pareciera ser, entonces, una característica iniciática de las Universidades del Bicentenario convivir con una especie de tensión continua entre la voluntad explícita de aplicar conocimientos, las exigencias de cumplir con las tareas docentes, la falta de recursos físicos y financieros y la poca experiencia en la convivencia con un sistema de ciencia y técnica que, además, no está planificado para docentes-investigadores e instituciones con especificidades distintas a las de las universidades con mayor tradición. En este sentido, la construcción de la función de transferencia tecnológica demanda un fuerte trabajo *interno* en términos de adaptar a la institución y a sus docentes al sistema de ciencia y técnica existente.

Sin embargo, los entrevistados también observaron que, a la par, debe avanzarse en la compleja tarea *externa* de identificar las demandas, lo cual fue definido como un trabajo de “salir a golpear puertas” y como “patrullar las calles y los pasillos”. En ambos casos la referencia fue a la doble necesidad de difusión del concepto entre los docentes-investigadores y de establecer nuevas conexiones con posibles actores adoptantes.

En el marco del proceso de fortalecimiento de las acciones de transferencia se remarcó como otro factor de importancia “el papel de facilitador que pueden cumplir otras universidades de la región”, tanto si tienen más o menos experiencia en la gestión.

En definitiva, si bien hay algunos parámetros generales bien marcados como pueden ser tener una mirada siempre centrada “en nuestro territo-

---

<sup>21</sup> En Roca et al (2017) se esgrimen algunos argumentos con apoyo empírico respecto a las dificultades para que los docentes en las nuevas universidades del conurbano trabajen en actividades de investigación y transferencia: bajo nivel de dedicaciones exclusivas, especialización en carreras con orientaciones profesionalistas, escasos recursos girados a las instituciones para inversión en I+D e infraestructura y planteles docentes relativamente jóvenes que se traducen en bajo nivel de posgrados y categorías de incentivos que, dados los esquemas de financiamiento existentes, desalientan la presentación de proyectos para la obtención de recursos externos.

rio” y con “fuerte relación con los municipios”, la lógica de circulación o aplicación de los conocimientos no se encuentra predeterminada, sino que se va construyendo con la experiencia. En ese contexto se vislumbran esfuerzos creativos relacionados especialmente con la participación de actores internos (docentes, estudiantes) y externos (municipios, empresas pymes locales, instituciones educativas vecinas), que van aportando a la creación de una función que es en gran medida desconocida para todos ellos (tabla 4.4).

Tabla 4.4. Síntesis de orientaciones y prácticas actuales de vinculación/transferencia tecnológica.

	<b>UNAHUR</b>	<b>UNAJ</b>	<b>UNDAV</b>	<b>UNPAZ</b>	<b>UNM</b>
<b>Estrategia de la etapa</b>	<i>Desarrollar y ampliar la oferta de servicios, trabajo en vinculación con empresas y organismos públicos.</i>	<i>Consolidar y continuar contactos establecidos con empresas y organismos. Búsqueda de financiamiento.</i>	<i>Relevar y sistematizar la oferta existente. Trabajo interno de organización y difusión de posibilidades de VT.</i>	<i>Sensibilizar a los docentes y relevar la oferta posible. Propiciar relación con gobierno y empresas locales.</i>	<i>Difundir y posicionar la oferta de la universidad. Captar y generar demanda.</i>
<b>Orientación de la etapa y del área</b>	Construcción de vinculación tecnológica y social. En línea con la oferta académica, ofrecer prácticas a <i>estudiantes</i> y productos a la comunidad.	Búsqueda de <i>adoptantes</i> (empresas y organizaciones).	Construcción de relación con los <i>investigadores</i> para luego consolidar y captar nuevos adoptantes.	Búsqueda de construcción de lazos entre <i>investigadores</i> y <i>adoptantes</i> locales.	Los <i>estudiantes</i> son destinatarios de servicios y resultados (en los planes de estudio) y agentes de difusión.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de vinculación tecnológica de las cinco universidades.

En relación a la pregunta sobre los destinatarios del conocimiento creado, una de las cuestiones más llamativas que surgieron es que, en

las universidades con áreas disciplinares ligadas a las ciencias exactas y naturales e incluso algunas ramas de salud y ciencias económicas, en muchos casos, los docentes-investigadores presentan un sesgo que se podría llamar pro-empresa, el cual coexiste con una segunda visión que, en palabras de un entrevistado “integra a la extensión y admite actores sociales no empresariales”. Algo así como una reedición de la dicotomía de *estilos de desarrollo* entre “empresocéntricos” y “pueblocéntricos” (Varsavsky, 1972), pero en clave conurbana y con una fuerte determinación disciplinar: lo “científico-tecnológico” (ciencias exactas, naturales, de salud y economía) más relacionados con empresas y las acciones de “tecnología social” y de “extensión” vinculadas especialmente con áreas de ciencias sociales y humanidades.

Este rasgo de determinación disciplinar de la utilidad del conocimiento observado en las Universidades del Bicentenario es similar a lo observado en una investigación de varios años atrás pero en universidades de corte más tradicionales como la UBA, la UNaM y la UNMdP.<sup>22</sup> En consecuencia, lo que en un principio podría haber aparecido como un corte político o ideológico o relacionado con distintas lógicas de producción de conocimiento entre universidades tradicionales y universidades del conurbano, en realidad pareciera tener un componente ligado a la disciplina (o, lo que es más probable, a quiénes tienen la capacidad de demandar o hablar el idioma de estas). En algún punto pareciera que en nuestro país las áreas “científico-tecnológicas” fueran parte de una serie de objetivos nacionales completamente escindidos de otros muy distintos relacionados con las racionalidades de las ciencias sociales y humanas. Nuevamente en términos de Varsavsky (1974), es como si coexistieran dos *estilos tecnológicos* dentro de una misma nación pero que no pudieran entablar un diálogo, justamente porque sus idiomas son distintos. Algo así como la *grieta* pero en términos de producción y apropiación del conocimiento.

Más allá de las determinaciones ligadas a la potencial utilidad del conocimiento que se desprenden de cada disciplina, los entrevistados

---

<sup>22</sup> Proyecto PICT Redes “Las Universidades frente a las demandas sociales y productivas. El rol promotor y la capacidad de intervención. Las respuestas de reorientación y cambio curricular”, cuya directora fue la Dra. Graciela Riquelme. Ver, por ejemplo, Riquelme (2008) y Langer (2008).

también tuvieron como punto en común la voluntad política expresa respecto a quiénes deben ser los que se apropien del conocimiento creado: “El Rector ha establecido como guía que haya relación estrecha con la comunidad y que la vinculación no sea exclusivamente ‘tecnológica’”; “las acciones de transferencia tecnológica deben reunir a la extensión y deben producir productos para escuelas, centros de salud y clubes de barrio”. Y como la voluntad política es clara, los esfuerzos de aplicación de las disciplinas “técnico-ingenieriles” en pequeñas empresas, organizaciones sociales u otras organizaciones de la economía social existen (y en cantidad). No obstante, se encuentran barreras que muy difícilmente pueden ser sorteadas por los docentes en forma aislada, sino que necesitan apoyo de la gestión: “¿el grupo social puede adoptar la tecnología?”; “¿posee el grupo o empresa el nivel sociocultural, el conocimiento o recursos para adoptar la transferencia?”; “¿cómo conseguir financiamiento y cómo hacer sustentable el emprendimiento?”.

Todas las anteriores son preguntas expresadas por los referentes de las universidades con relación a las problemáticas que han ido surgiendo en actividades diversas de transferencia y que, como puede apreciarse, están ligadas a la necesidad de contar con grupos interdisciplinarios que, además del saber técnico específico, tengan la capacidad de “tratar con problemas sociales”; “que sepan ganarse la confianza de la gente”; “que tengan la habilidad de tratar con empresarios”. Aparece así una nueva tensión que, ahora sí, pareciera ser propia de la gestión de las Universidades del Bicentenario: lograr cohesionar dos visiones tradicionalmente desencontradas de transferencia tecnológica o vinculación con el medio a partir de la construcción de equipos interdisciplinarios que puedan asociar sus saberes con el fin de lograr una aplicación concreta.

Pero, indagando en la literatura, esta dificultad no está presente únicamente en las Universidades del Bicentenario, sino que es una temática bien conocida y controvertida para los teóricos de la producción de conocimiento incluso en los países con mayor grado de desarrollo económico: la interdisciplina como entrenamiento creativo para la resolución de problemas (Gibbons, 1997). Más aún, análisis empíricos sobre las redes de conocimiento han notado que su crecimiento implicó la reformulación de problemáticas existentes de los grupos individuales para captar subsidios específicos, más que la creación de nuevos objetos

o problemas de estudio a partir de la interacción entre agentes de varias disciplinas (Rhoten, 2003 y 2004).<sup>23</sup>

En conclusión, la propia experiencia de la organización de la I+D en las Universidades del Bicentenario ha hecho que sus gestores se topen con un dilema de la nueva lógica de producción de conocimiento de término global: se acepta que la ruptura de la especialización disciplinar es un método efectivo para orientar el conocimiento hacia la resolución de problemas complejos (especialmente locales), pero a la vez se enfrenta una dificultad para armar grupos de forma interdisciplinar e incluso compuestos por integrantes extra-universitarios.<sup>24</sup>

Así es como, a partir de la centralidad en las cinco universidades de “tender puentes entre el mundo académico y el mundo extrauniversitario” o de “articular todo el conocimiento que se produce tanto en la universidad como en la zona con todo el mapa de actores socio-productivo local”, en la mayoría de las entrevistas surgió la necesidad de contar en los equipos de transferencia con docentes-investigadores de áreas diversas “no solo para resolver problemas locales sino también para detectarlos”. Por tanto, las complejidades detectadas no residen en la resolución estrictamente técnica de los planteos, sino más bien en lograr identificar las necesidades que la mayoría de las veces resultan invisibles y, luego, articular los vínculos de confianza necesarios con los adoptantes de turno (sean empresas, gobiernos locales, emprendedores individuales u organizaciones sociales). De esta forma, los saberes necesarios implican no solo múltiples disciplinas, sino también “reconocer los conocimientos prácticos y del territorio que los potenciales demandantes tienen”. Y la necesidad de grupos interdisciplinarios para reconocer saberes y dar cuenta de las demandas implícitas en el *territorio* (en la gente que allí vive en realidad), sí que es bien específica de nuestras universidades y se distingue de la problemática global.

---

<sup>23</sup> Aunque escapa largamente a los objetivos de este artículo, no queremos dejar sin mencionar la evidente contradicción que existe entre el fomento de la interdisciplina y la resolución completa de problemas complejos a nivel local y la tendencia global al desarrollo de las llamadas *cadena globales de valor*, en donde la fragmentación creciente de los procesos productivos lleva a la intensificación de la división internacional del trabajo y la hiper especialización tecnológico-productiva (Gereffi, 2001).

<sup>24</sup> Una valiosa experiencia entre las universidades del conurbano que debe tomarse en cuenta en términos de organización de las instituciones en torno a problemas interdisciplinarios es el caso de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Llevar a la práctica esta lógica de producción de conocimiento donde la revelación de demandas es clave, es una de las actividades centrales de las áreas de transferencia/vinculación tecnológica. Para lograrlo, los entrevistados nombraron dos tipos de políticas principales: i) la realización de relevamientos o construcción de mapas de empresas y/u organizaciones sociales y ii) actividades participativas con los estudiantes, quienes repetidamente son identificados como “el principal actor y medio de difusión de lo que realiza la universidad”; “destinatarios de las acciones de transferencia tecnológica porque tienen ocupaciones profesionales, son emprendedores, socios o propietarios de empresas”; “la vía para estudiar la región en tanto ellos reflejan los lugares de donde provienen”.

Estas dos políticas de revelación de demandas socio-productivas son catalogadas entre las tareas más complejas y de mediano o largo plazo de la gestión de la transferencia. A su vez, la identificación de las necesidades en torno al sector público local es un tercer aspecto en el que, aunque no está exento de complejidades, en todas las universidades se ha podido avanzar y concretar aplicaciones (tabla 4.5).

Tabla 4.5. Síntesis de algunas acciones con gobiernos locales.

UNAHUR	UNAJ	UNDAV	UNPAZ	UNM
Con el municipio de Hurlingham: proyección de un plan de arbolado y plan de mejora ambiental.	Convenio para pasantías y prácticas profesionales en empresas, asesoría a empresas contactadas por el municipio de F. Varela, convenio para instalar oficina PYME en sede del parque industrial. Con municipio de Berazategui implementaron una Antena Tecnológica.	Colaboración con los observatorios (de transporte y seguridad ciudadana) y en programas ambientales (Avellaneda).	Convenio para Centro de Servicios en Polo Tecnológico JCP. Dictado de tecnicatura de gobierno electrónico, municipio Pilar, Sede municipal de estudios en Escobar (Lic. en gestión gubernamental).	Relevamiento de asentamiento en barrio Sanguinetti, jornadas para capacitación de PYMES, Plan ambiental, convenio con Maternidad de Moreno, apoyo a proyectos de urbanización del municipio. Colaboración con la Federación Argentina de Municipios para el Plan estratégico de la provincia de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de vinculación tecnológica de las cinco universidades.

En términos generales, las temáticas sobre las que se ha trabajado no tienen, en la mayoría de los casos, un registro sistemático, en tanto no surgen aún de algún relevamiento de necesidades locales, sino que han sido detectadas guiándose por el conocimiento previo de los investigadores y funcionarios (teórico-práctico y/o de la comunidad local) en contacto con actores locales. En tanto no se puedan terminar los relevamientos y mapas de demandas y no se terminen de armar los grupos de carácter verdaderamente interdisciplinar, la mayoría de las acciones continuará teniendo un origen cuya lógica es mayormente tradicional: creación de una oferta tecnológica por parte de la universidad hacia la comunidad de acuerdo con las capacidades explícitas dadas por sus áreas de investigación y enseñanza existentes.

Tampoco las universidades poseen registros organizados de la totalidad de actividades de transferencia que realizan, no obstante, se ha podido obtener información relacionada con quiénes son los principales destinatarios de tales acciones. Si bien sumamente parciales, sus resultados parecieran concluir en la existencia de una tendencia explícita (y que se corrobora con los datos) en relación a la pregunta que ya nos hiciéramos al inicio: ¿conocimiento útil para quién? (tabla 4.6).

Tabla 4.6. Principales destinatarios directos de acciones de transferencia.

	UNAHUR	UNAJ	UNDAV	UNPAZ	UNM
<b>Empresas privadas y productos</b>	ADIMRA Productores porcinos y agricultores	Parque Industrial Plátanos, Confederación Económica de la Región de la Pcia. de Bs. As. (CEPBA), Unión Industrial de Berazategui, ADIMRA, la Cámara Empresarial de la Provincia de Buenos Aires (CEPA).	PyME, énfasis en Pymes de base tecnológica.	Creación Foro Pyme de José C. Paz.	PyME y emprendedores, Astillero TANDANOR SAClyN Productores agropecuarios.

Sigue en pág. siguiente

<b>Economía social</b>	(sin información específica)	Cooperativas de FECOTRAUN (CNCT)	Proyecto PDS "Atlas de la Economía Popular del Conurbano Bonaerense" (sin mayor información específica)	Polo Tecnológico José C. Paz Asesoramiento en gestión, legal y productiva: Mutual Primavera, Idelcop y Gcoop (cooperativas de desarrollos tecnológicos)	Federación de Mutuales FEMOBA
<b>Educación primaria y secundaria</b>	Escuelas secundarias	Escuelas secundarias y primarias	(sin información específica)	Escuelas secundarias	(sin información específica)
<b>Sector Salud</b>	Centros de salud barrial	Hospital el Cruce -CONICET	Estudios de impacto ambiental	Ayos Centros de Salud locales Desarrollo software para educación especial	Maternidad de Moreno y Centros de Rehabilitación Integral para la Discapacidad.
<b>Administración Pública</b>	Municipio de Hurlingham	Municipio de Berazategui, Florencio Varela, Quilmes y Alte. Brown	Municipio de Avellaneda	Municipios de JCP, Pilar y Escobar	Municipio de Moreno y de Lujan.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de vinculación tecnológica de las cinco universidades.

La lógica (o más bien el espíritu) con que las universidades del Bicentenario han decidido organizar la producción de conocimiento incorpora (o tiene el deseo de incorporar) no solo a las necesidades sino también a los saberes de sus potenciales usuarios. A su vez, a pesar de las dificultades propias de los inicios de gestión, es clara la orientación en relación a la apropiación social del conocimiento la que, de alguna manera, puede ser resumida en la frase de uno de los entrevistados:

Nosotros nacemos con un fuerte vínculo con el territorio. Para nosotros el vínculo con los parques industriales, con las escuelas, con los centros culturales, todo es parte del desarrollo local [...] Una característica muy fuerte de la universidad es esa, que tiene un vínculo muy fuerte con la sociedad en la cual está inserta, con las organizaciones sociales, con las cámaras empresarias, con las empresas, con los organismos públicos, con el hospital, con las escuelas. Para mí tiene esa impronta la universidad.

## 5. Breves reflexiones finales

En el desarrollo del artículo se propuso mostrar que los elementos constitutivos de las funciones de investigación y transferencia en las Universidades del Bicentenario no son ideas marcianas provenientes de un más allá sin historia. Por el contrario, son resultado de un proceso donde se conjugan racionalidades teóricas afectadas por ideas tanto locales como globales, políticas educativas y científicas concretas, capacidades y acciones de sus docentes-investigadores, presiones del entorno geográfico, contextos socio-políticos cambiantes y demandas sociales crecientes. Tratar de incluir en una matriz todas estas variables (y seguramente otras que se nos escapan) es, claro, una tarea de reflexión teórica e investigación empírica compleja a la que solo se intentó aportar en mínima medida.

A partir de un recorrido esquemático por la evolución histórica del concepto de universidad en Argentina, se reconocieron las dificultades que las universidades con mayor tradición tienen para adaptarse a las nuevas formas de producción de conocimiento dominantes a nivel global y que –con carácter “mercantil” primero y en tono más “extensionista-social” después– fueron incorporándose tanto a la retórica discursiva como a las prácticas concretas de instituciones y grupos de docentes-investigadores en el país. Este nuevo modelo abandonó la lógica ofertista (lineal) tradicional y dio valor a la orientación de las prácticas de producción de conocimiento en torno a la resolución de problemas concretos de carácter fundamentalmente local a partir de la interacción de saberes entre los diversos actores involucrados en estos.

Esta nueva versión de reforma “desacralizadora” le permitió a la universidad acercarse a distintas esferas –mercantiles y de las otras– de la sociedad, lo

cual en este artículo se ha identificado como el impulso estructural que dio lugar a la creación de las universidades del Conurbano Bonaerense. Así, nos encontramos con nuevas instituciones que, a diferencia de las tradicionales, parecieran encontrarse más cerca (tanto en términos de las acciones de sus docentes-investigadores como en términos físico-geográficos) de las preocupaciones de lo que, en el discurso habitual, suele llamarse *el territorio*.

El resultante de este movimiento de transformación en la institución universitaria fue una nueva oleada de masificación estudiantil que comienza en la década del ochenta pero se intensifica notablemente en los noventa y exponencialmente en el nuevo siglo. Pero en la última década, el proceso de expansión asume una especificidad que paradójicamente surge de lo que, entendemos, es la misma potencia que lo ha creado: las nuevas formas de producción de conocimiento. Si la nueva universidad debe rendirse ahora al dios de la demanda, ¿qué otra cosa que demanda son los miles de estudiantes que ingresan todos los años a sus aulas? Y es el contenido de esa demanda lo que se ha intentado caracterizar a fin de tener una primera aproximación a las problemáticas con las que se enfrentan en sus primeros años de existencia las nuevas universidades del conurbano bonaerense.

De esta manera, se observó que a las Universidades del Bicentenario ingresan año tras año de manera exponencial personas de todos los niveles de ingreso, pero en cuyas familias mayoritariamente no hay tradición universitaria, mayoría de mujeres y una franja etaria de estudiantes relativamente más alta que en el resto de las universidades del país. Así está compuesto *el territorio* de estas instituciones y ellos son los que, hasta el momento, más han influido en la construcción de las mismas. El ingreso masivo y continuamente creciente de estudiantes en instituciones noveles que tienen todas sus estructuras por armar, no puede ocurrir sin que se afecten las formas de pensarse a sí mismas, más aún cuando esa afluencia es de personas que poco tiempo atrás tal vez nunca imaginaron la posibilidad de estar dentro un establecimiento universitario.

Al reflexionar cómo desde la gestión de estas universidades se da respuesta a las demandas de su territorio, se evaluó la consonancia entre la letra escrita de sus estatutos y reglamentos, los discursos de sus gestores y algunos resultados de sus políticas concretas de I+D, especialmente en relación a la pregunta sobre para quién es útil el conocimiento creado. En términos más que sencillos, se concluyó que, en los hechos, la dirección de

la producción de conocimiento y su apropiación pareciera ser coherente con la normativa y los discursos e inevitablemente sus prioridades han sido puestas por la fuerza territorial de la masiva demanda estudiantil.

Las Universidades del Bicentenario se caracterizan, entonces, por ser coherentes con el movimiento de un concepto que parte de lo discursivo en torno a la transformación de las formas de producción de conocimiento (orientación hacia la demanda, centro en lo local, interacción de saberes) y, a su vez, respetan, priorizan y se transforman junto con el contenido de su territorio. Sin embargo, al desarrollar políticas en consonancia con su discurso (forma retórica) y su contenido (su demanda, su territorio) aparecen trabas relacionadas con las formas en que el sistema científico y universitario es aún pensado y, especialmente, financiado. En otras palabras, las formas de producción de conocimiento en las nuevas universidades tal vez se aleje del ideal del pensamiento ilustrado (“libre y emancipador”) y pierda autonomía en términos de atarse a prioridades y orientaciones marcadas por las demandas sociales, pero a la vez procura (necesita) liberarse de lo que Rinesi (2015) llama la principal corporación que opera una “colonización de posiciones y valores” confundiendo o haciendo confundir sus intereses con los de la universidad en su conjunto.<sup>25</sup>

En este punto de reflexión recordamos la idea de los teóricos de la ciencia, la tecnología y el desarrollo sobre las políticas explícitas e implícitas de las clases dirigentes (Herrera, 1995). Es que por un lado, de manera explícita, a partir de las distintas oleadas de aperturas de nuevas universidades se propuso tener instituciones que por sus tamaños y ubicaciones geográficas pudieran tener mejores y mayores vínculos con las demandas locales, relaciones más estrechas con los estudiantes, tipos de gestión menos burocráticas que los centros tradicionales y que, especialmente, promovieran la creación de conocimiento con compromiso social. Pero, por otra parte,

---

<sup>25</sup> “¿No es hora de preguntarnos si ese efecto de nulificación no es el verdadero designio, el verdadero sentido, la verdadera función de la imposición de esos formatos? Todos lo sospechamos (somos cínicos, no idiotas), y todos seguimos publicando bajo esos formatos. ¿Por qué? Porque nos conviene. Porque esas publicaciones nos dan puntos en la loca carrera en la que se han convertido nuestras pobrecitas vidas académicas. Que son las vidas que tenemos: de acuerdo. Pero por lo menos no tengamos la hipocresía de decir que las amenazas al pensamiento libre nos vienen desde afuera, como si fuéramos bravos héroes libertarios, como si hiciéramos algo para resistirlas, como si no se hubiesen hecho carne de nuestra carne” (Rinesi, 2015: 31).

desde las políticas científicas y universitarias concretas, hasta el momento, no se han diseñado instrumentos específicos para el fomento de estas nuevas lógicas, sino que se mantienen los mismos criterios de evaluación, financiamiento de la investigación y distribución de presupuesto. El resultado de estos movimientos opuestos es una especie de paradoja donde por una parte se alienta a la aplicación y la problematización de problemáticas locales y de carácter “social”, pero por otra se condena a la marginalidad académica y al escaso financiamiento a quienes optan por estas.<sup>26</sup>

En el marco de esta contradicción de políticas y discursos es como, hasta el momento, han ido creándose nuevas formas de producción y apropiación del conocimiento en las Universidades del Bicentenario, lo que seguramente en no mucho tiempo obligará a las universidades en su conjunto a repensarse a sí mismas y sus lógicas de funcionamiento.

## 6. Bibliografía

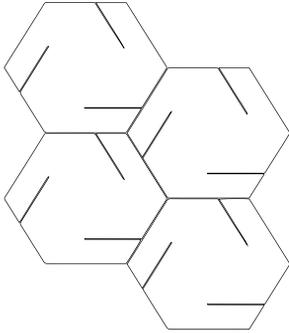
- Accinelli, A. y Macri, A. (2015). La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *Revista Argentina de Educación Superior*, 7(11), 94-117.
- Bush, V. (1999). Ciencia, la frontera sin fin. *Revista Redes*, 14, 89-137.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Chiroleu, A. (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior? *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22(2), 279-304.

<sup>26</sup> Y esta paradoja no es patrimonio exclusivo de las universidades emergentes en nuestro país, sino que claramente es una tendencia, al menos, regional: “Assim, forma-se o paradoxo: justamente IES e PPGs com mais oportunidades de contribuir na reflexão e resolução de demandas locais de desenvolvimento regional, por buscarem ocupar/manter algum espaço no cenário nacional no âmbito da produção científica, são levados, por critérios das próprias agências, a adotarem procedimentos que, além de distanciarem-nos do compromisso local/regional, no médio e longo prazo, condena-os a serem sempre ‘periféricos’ em relação às demais. Pois como, considerados seu contexto, atingir o ‘nível de excelência e desempenho equivalente ao dos mais importantes centros internacionais de ensino e pesquisa’ e a ‘inserção internacional’? A tendência será mimetizar temas, linhas de pesquisa, procedimentos metodológicos, dentre outros, de programas e instituições do centro” (Meneguel et al, 2007: 458).

- Coraggio, J. L. (2003). La crisis y las universidades públicas en Argentina. En M. Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
- Coraggio, J. L. y A. Vispo (2001). *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores-CIN.
- Dotti, J. E. (2001). Filosofía política y universidad: una aproximación. En F. Naishtat (comps.), *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades* (pp. 33-42). Buenos Aires: Colihue.
- Dércoli, J. (2017). *La universidad nacional y popular de Buenos Aires, 1973. Del conocimiento alienado al conocimiento para la liberación*. Buenos Aires: IEC-CONADU.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2001). The Transformation of University-Industry-Government Relations. *Electronic Journal of Sociology*, 5 (4).
- Etzkowitz, H. (2002). *The Triple Helix of University-Industry-Government. Implications for Policy and Evaluation*. Estocolmo: Science Policy Institute.
- Fronzizi, R. (1971). *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de la universidad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- García de Fanelli, A. M. (1997). *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión demanda externa y construcción de un mercado académico*. Buenos Aires: CEDES.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125).
- Gibbons, M. (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- Herrera, A. (1995). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. *Revista Redes*, (5).
- IEC-CONADU (2014). Fortalecimiento de la docencia y democratización de la universidad. *Política Universitaria*, 1(1).
- Langer, A. (2008). El sistema científico y las universidades: revisión de teorías y enfoques en América Latina y Argentina. En G. Riquelme (ed.), *Las universidades frente a las demandas sociales y productivas. Capacidades de los grupos de docencia e investigación en la producción y circulación*

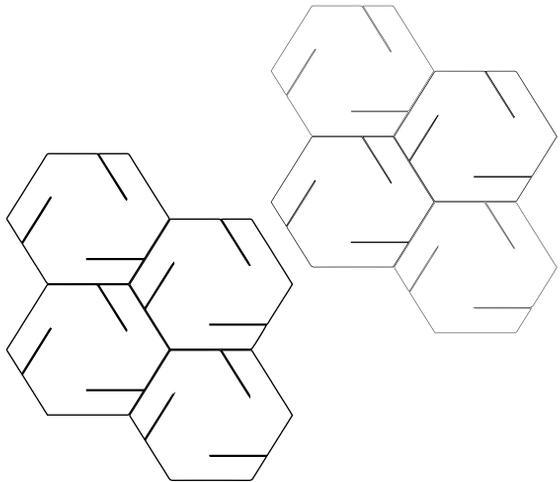
- de conocimiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Llomovatte, S. (2006). Para una crítica del modelo de la triple hélice: Universidad, Empresa y Estado. En S. Llomovate (dir.), *La vinculación universidad-empresa: miradas críticas desde la universidad pública*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Meneghel, S., Theis, I., Robl, F. y Wassem, J. (2007). Produção de conhecimento no contexto brasileiro: perspectivas de instituições emergentes. *Atos de Pesquisa em Educação-PPGE/ME FURB*, 2(3), 444-460.
- Mollis, M. (2008). Las huellas de la Reforma en la crisis universitaria Argentina. En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili (eds.), *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (pp. 86-103). Buenos Aires; CLACSO.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y Conocimiento*, 2, 8-32.
- Rhoten, D. (2003). *A Multi-method analysis of the social and technical conditions for interdisciplinary collaboration*. San Francisco: The Irvid Vigor Institute.
- \_\_\_\_ (2004). Interdisciplinary Research: Trend or Transition, *Items & Issues*, 5(1-2), 6-11.
- Rinesi, E. (2015). Filosofía (y) política de la Universidad. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento/Buenos Aires: IEC-CONADU.
- Riquelme, G. C. (2003) *Educación superior, demandas sociales y productivas y mercado de trabajo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- \_\_\_\_ (2008). La lógica de construcción de un proyecto interuniversitario (en redes) sobre las capacidades de las universidades frente a las demandas sociales y productivas. En G. Riquelme (ed.), *Las universidades frente a las demandas sociales y productivas. Capacidades de los grupos de docencia e investigación en la producción y circulación de conocimiento*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Roca, D. (1945). Ciencias, maestros y universidades. En D. Roca, *Las obras y los días*. Buenos Aires: Losada.
- Roca, A., Cuesta Moler, P., Langer, A, y Del Piero, G. (2017). Desafíos y límites del desarrollo de las funciones de investigación y transferencia en la UNPAZ. En A. Di Doménico (comp.), *Actas del XVII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

- Rotunno, C. y Díaz de Guijarro, E. (comps.) (2003). *La construcción de lo posible: la Universidad de Buenos Aires 1955-1966*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sábato, J. y Botana, N. (1968). Ciencia y tecnología en el desarrollo de América Latina. *Revista de Integración*, 3.
- Sousa Santos, B. de (2005). La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Steger, H.-A. (1974). *Las universidades en el desarrollo social de la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Varsavsky, O. (1972). *Hacia una política científica nacional*. Buenos Aires: Periferia.
- \_\_\_\_ (1994). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vessuri, H. (1998). La pertinencia de la educación superior en un mundo en mutación. *Perspectivas*, XXVIII(3), 417-433.
- Villanueva, E. (2014). Las nuevas universidades en el conurbano bonaerense. *Voces en el Fénix XX*, 56-61. Recuperado de [http://www.vocese-nelfenix.com/sites/default/files/pdf/8\\_7.pdf](http://www.vocese-nelfenix.com/sites/default/files/pdf/8_7.pdf)



## **Capítulo 2**

# **Inclusión educativa y experiencias de aprendizaje**





# Enseñanza, democratización e inclusión: desafíos para las Universidades del Bicentenario

Nancy Mateos, Analía García y Adelaida Benvegnú (UNM)

“Se me destroza el corazón cada vez que una estudiante me pide disculpas porque no aprueba el parcial.  
¿De qué sirve lo que hago?”

Profesor de una asignatura de primer año

## Resumen

En el marco de la conmemoración del centenario de la primera Reforma Universitaria y en tanto herederos de su legado, pretendemos en este artículo resignificar la perspectiva emancipadora y democratizante del movimiento de 1918 y documentar prácticas que hoy –en aulas universitarias de la Universidad Nacional de Moreno– intentan llevar adelante una enseñanza que sostenga esa perspectiva. En las Universidades del Bicentenario, las prácticas docentes están particularmente atravesadas por la tensión entre condicionamientos sociales y enseñanza. En ellas, reafirmar la inclusión constituye un desafío cotidiano. A partir de estas ideas, nos proponemos dar cuenta de proyectos de la UNM orientados a la inclusión a través de la enseñanza. La pregunta que vertebra la exposición es la siguiente: ¿qué responsabilidad asumimos en tanto docentes e investigadores con los estudiantes que están en la universidad y con los que están por venir?

## 1. Introducción

¿Qué surge de poner en relación la perspectiva democratizante de la Reforma universitaria de 1918 y los desafíos de enseñanza que cien años después

enfrentan en sus aulas las Universidades del Bicentenario? Esta pregunta puede ser un punto de partida para este artículo que pretende hacerse eco de la perspectiva de esa Reforma y, desde ahí, documentar y revisar prácticas de enseñanza actuales de una universidad del Bicentenario, la Universidad Nacional de Moreno. Sostendremos que las demandas de democratización y emancipación de los estudiantes del 18 siguen vigentes y son condiciones necesarias para llevar adelante el desafío cotidiano que la inclusión supone para universidades como la de Moreno.

El punto de partida son los resultados de entrevistas a profesores realizadas en el marco de un proyecto de investigación en curso<sup>1</sup> que se propone la mejora de la enseñanza a partir de aportar elementos que contribuyan a un debate pedagógico en la comunidad universitaria acerca de las condiciones necesarias para desarrollar prácticas capaces de promover aprendizajes que superen los condicionamientos sociales.

La universalización de la educación superior ha sido (y sostenemos que aún lo es, aunque atravesamos actualmente un período de retrocesos en este sentido) un objetivo de las políticas públicas de nuestra nación, orientadas a favorecer el acceso a sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos. Desde esta intención democratizadora, tanto la masividad como la diversidad que le es inherente, constituyen logros muy valorados; sin embargo, nos presentan nuevos problemas derivados fundamentalmente de las dificultades de la institución para tomar en consideración la heterogeneidad del nuevo estudiantado. El problema más visible es el frecuente fracaso académico de los estudiantes “de nuevo ingreso” (Ezcurra, 2015), que se traduce en desgranamiento, retraso y abandono; de este modo la universidad, en lugar de realizar sus propósitos de generar una realidad más justa, termina por contribuir a la reproducción de las desigualdades sociales sumando un nuevo mecanismo de exclusión: sabemos que el fracaso académico ocurre con mayor frecuencia justamente entre los estudiantes procedentes de las clases sociales más desfavorecidas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Refiere al Proyecto “El desafío de la inclusión en las Universidades del Bicentenario. Producción de propuestas de enseñanza orientadas a promover trayectorias de aprendizaje que superen los condicionamientos sociales. Trabajo colaborativo entre investigadores y profesores”. Resolución UNM-CS Nº 376/17.

<sup>2</sup> En especial, el primer año representa un tramo crítico en donde se concentra el mayor número

Para que la incorporación de esos otros tradicionalmente excluidos se haga efectiva y trascienda el plano declarativo, es necesario reconocer su heterogeneidad y generar condiciones –particularmente pedagógicas y didácticas– que favorezcan las posibilidades de aprender de alumnos con historias sociales y educativas diferentes a las de la elite clásica que solía habitar las aulas y que sigue formando parte del imaginario universitario como el “estudiante deseado”. El desencuentro entre lo real y lo esperado es frecuentemente interpretado como resultado de los atributos personales de los alumnos, lo que suele dar lugar a una serie de intentos remediales dirigidos a subsanar sus deficiencias, especialmente con relación a los conocimientos o a las habilidades intelectuales que se supone deberían disponer para encarar con éxito los estudios. La perspectiva interpretativa que asumimos, por el contrario, entiende que para incidir efectivamente sobre las posibilidades de aprendizaje de los alumnos no basta con identificar las falencias de la formación anterior sino que es imprescindible incluir la propia propuesta de enseñanza como objeto de análisis y transformación, tomando en cuenta la complejidad inherente a las relaciones entre el docente, los alumnos y el conocimiento específico, y los problemas que deben enfrentarse en relación con el contexto institucional.<sup>3</sup> Al poner el foco en la situación de enseñanza es posible comenzar a comprender de qué modo se pone en juego el conocimiento aportado por los alumnos y por el docente, qué interacciones se producen y qué intervenciones didácticas favorecerían el aprendizaje.

En este marco y en el recorrido que venimos realizando, las siguientes han sido preguntas que se nos presentaron recurrentemente: ¿qué hacer para transformar las aulas universitarias en espacios más hospitalarios e inclusivos y evitar la deserción, especialmente en los primeros años? y, especialmente, ¿a qué se enfrentan los profesores universitarios que pretenden concretar los criterios democratizantes y emancipatorios de la Reforma de 1918 en la cotidianeidad de las aulas?

---

de abandonos, por lo que, para estos estudiantes, el fracaso constituye prácticamente su única experiencia universitaria.

<sup>3</sup> No se trata de desconocer los problemas que enfrenta la formación en los niveles anteriores del sistema, discusión sustantiva que merece su propio espacio, sino de centrar el análisis en la especificidad de la enseñanza universitaria.

## 2. La Reforma del 18

La Reforma Universitaria de 1918 representó un primer momento de “latinoamericanismo” –heredero a su vez de las luchas por la independencia del siglo XIX–, de solidaridad con las causas por la igualdad y la libertad, y una idea de politización del conocimiento con fines marcadamente sociales. Fundamentalmente, expresó la irrupción en nuestro país de un movimiento político, social e intelectual a nivel mundial, a través de un sujeto social puntual –aunque de significativa relevancia política– como es el movimiento estudiantil.

Según Martín Unzué, el cuestionamiento al elitismo de la universidad constituyó una demanda de democratización, de acercamiento con la sociedad y, en particular, con los trabajadores. Los estudiantes propugnaban una democratización “sin dogmas”, en tanto expresión de “grandes aspiraciones colectivas”. La concreción de una democracia sin dogmas exigía “levantar el nivel de la cultura pública renovando radicalmente el sistema de los métodos de enseñanza implantados en el país” y “propiciar la educación popular como el medio más eficaz para la elevación moral del pueblo y la consecución de la reforma integral” (Unzué, 2016). Renovar los establecimientos educativos del país, tanto las escuelas como las universidades, se vinculaba con la aspiración de promover un cambio cultural que permitiera la democratización de la sociedad. Para concretarlo, el movimiento estudiantil exigió un cambio radical en los contenidos y métodos de enseñanza, que consideraba la aceptación del pluralismo filosófico, del ejercicio de la crítica, de la experimentación científica y de la autonomía de la universidad, como puntos centrales del ingreso de esta institución a la modernidad.

A 100 años de la Reforma, es significativo revisitar dicha “Generación del 18”, en tanto herederos de ella. De acuerdo con Jacques Derrida, hay que considerar que toda herencia conlleva tareas contradictorias: “recibir y sin embargo escoger, acoger lo que viene antes de nosotros y sin embargo reinterpretarlo, etc.”. La herencia se enmarca en la condición humana de finitud. “Únicamente un ser finito hereda, y su finitud lo obliga. Lo obliga a recibir lo que es más grande y más viejo y más poderoso y más duradero que él [...] El concepto de responsabilidad no tiene el menor sentido fuera de la experiencia de la herencia” (Derrida, 2003).

Asumiendo dicha responsabilidad, en tanto docentes, “recibimos” y “escogemos” la intencionalidad democratizante de la Reforma del 18. Incluir, hoy, es generar las condiciones para la producción de conocimiento con fines emancipatorios en las aulas. Nos proponemos, entonces, abrir un espacio de intercambio, de diálogo, de pensamiento y de reflexión a partir de preguntas que piden respuesta: ¿qué escogemos de la herencia que nos “atraviesa”?, ¿en tanto docentes e investigadores universitarios, qué responsabilidad asumimos con los estudiantes que están en la universidad y con los que están por venir?

### 3. La Universidad Nacional de Moreno, los criterios reformistas del 18 y la cotidianeidad de las aulas

Hubo que esperar muchos años para que los trabajadores entraran en la universidad argentina. El decreto que estableció la gratuidad de los estudios universitarios llegó en 1949; pero aún en 1970, con casi 25 millones de habitantes, solo existían diez universidades públicas en el país. A partir de 1970 pueden identificarse tres momentos de ampliación vinculados con contextos económicos, sociales y políticos muy diferentes: principios de la década del 70, década de 1990 y a partir de 2007. Durante el período 2004-2016 y en un contexto de políticas de ampliación de derechos, asistimos a la reemergencia del sentido de la democratización universitaria, que se tradujo entre otros resultados en la creación de nuevas universidades en zonas periféricas para facilitar el acceso y la permanencia de sectores tradicionalmente excluidos.

La Universidad Nacional de Moreno (UNM) es una de esas universidades, creada en 2009 con una intencionalidad democratizante. Su existencia se ha convertido en una oportunidad para grupos poblacionales que históricamente no habían accedido a la educación superior. Cuenta con cuatro departamentos, diez carreras de grado y dos ciclos de licenciatura. Según datos de 2017, el 55,1% de los inscriptos al Curso de Orientación y Preparación Universitaria (COPRUN) proviene de localidades del Partido de Moreno y el resto vive en partidos cercanos. Teniendo en cuenta el máximo nivel de estudios alcanzado por los progenitores, se observa que un 61,6% de los estudiantes tienen padres que no han terminado el

secundario y en el caso de las madres la proporción es un poco menor: el 55,9%. Por otro lado, prácticamente 8 de cada 10 alumnos inscriptos al COPRUN se constituyen en los primeros en ingresar a una Institución de Educación Superior en el marco de sus familias.

Las aulas de la UNM se conforman con estudiantes cuyas trayectorias son significativamente heterogéneas. Proviene de distintos grupos sociales. La mayoría son egresados y egresadas del Plan FinEs, adultos con trabajos de baja calificación que tratan de mejorar sus oportunidades vitales; madres solas y jóvenes de barrios humildes, maestras; adultos mayores que habían postergado sus estudios por trabajo o para atender a sus familias, entre muchos otros. La UNM enfrenta el desafío de concretar las condiciones para que esos grupos llamados “primera generación de universitarios” puedan acceder a una titulación universitaria y de formarlos garantizando calidad educativa en esas condiciones de heterogeneidad. La respuesta considera acciones orientadas a abrir, fortalecer y sostener las vinculaciones con la escuela media, el diseño de la oferta curricular y la selección de los profesores, así como el desarrollo de diversas estrategias de atención de esos nuevos estudiantes. Prácticas de tutorías, programas de ayudas, becas, programas de convivencia y otras propuestas pedagógicas como el COPRUN, son parte de las acciones para dar respuesta a la brecha educativa entre la enseñanza media y la universidad pero, también, para promover la permanencia de esos grupos sin tradición de estudios universitarios.

Los estudiantes reconocen que la oferta de la UNM, y no solo por el hecho geográfico, les resulta “cercana” y se sienten “parte” de la institución. Pero, en el diálogo con ellos, aparece la complejidad del desafío que atraviesan y la desconfianza en sus posibilidades de atravesar la formación universitaria. Por otra parte, son muchos los profesores que dudan de sus saberes para abordar con éxito la enseñanza con un alumnado tan diverso y distante de sus experiencias de enseñanza previa.

Por lo demás, nuestros estudiantes pertenecen a grupos sociales que son estigmatizados de manera constante por medio de estereotipos en los medios de comunicación, en las representaciones culturales públicas o en las interacciones cotidianas en las instituciones. Esta injusticia contribuye a su dominación cultural. Según Nancy Fraser (1995), hoy la justicia social precisa combinar las acciones de redistribución económica y de reconocimiento socio-cultural. Para esta autora, la desigualdad económica y la falta

de respeto cultural se encuentran entrelazadas y se refuerzan dialécticamente. Son parte de nuestras prácticas y representaciones; actúan favoreciendo la subordinación cultural y económica que impide a algunos grupos y sujetos la participación igualitaria en la creación de cultura, en la esfera pública y en la vida cotidiana. La ampliación en el acceso no es suficiente para concretar la justicia social para los nuevos grupos que acceden a la educación superior y garantizar su derecho a la educación. Para retar las condiciones arriba mencionadas son necesarias acciones de reconocimiento que se concreten en la cotidianeidad en nuestra institución. Un aspecto relevante a considerar son las prácticas de enseñanza, en tanto variable interviniente en dichos procesos. El problema de la enseñanza es, en este sentido, un problema político.<sup>4</sup> La noción de inclusión, incorporada a la educación superior, reconoce que la sociedad no es homogénea y que se requieren acciones específicas para concretar la justicia social a través de la equidad de acceso, permanencia, participación y reconocimiento de las diferencias para el progreso y culminación de los estudios de todos. Estos procesos deberían estar acompañados por la generación de condiciones de enseñanza que tengan en cuenta las necesidades de aprendizaje de los grupos tradicionalmente excluidos para hacer efectiva la ampliación de oportunidades. La universidad, en tanto espacio de producción de conocimiento, tiene un papel relevante en ese desafío.

<sup>4</sup> Nuestro país atravesó, en la pasada década, un singular crecimiento de su sistema educativo debido a la extensión de los años de obligatoriedad escolar y a la incorporación de colectivos que históricamente permanecieron excluidos de la educación infantil, la educación media y la educación superior. Este proceso se vio reflejado en el incremento del presupuesto, en las nuevas legislaciones educativas nacionales e implicó un aumento sostenido de la matrícula, la creación de nuevas instituciones de educación infantil, primaria y secundaria; de formación docente y universidades. No obstante, la contracara de la expansión cuantitativa del sistema educativo muestra una serie de problemáticas: el abandono, las bajas tasas de egreso o terminalidad del nivel y la desarticulación entre niveles, entre otros, lo que pone al descubierto profundas desigualdades e inequidades en cuanto al modo en que se recorren las trayectorias escolares y los resultados que cada grupo y sector de la población obtiene. Los alumnos atraviesan la escolaridad, desde el primer año del nivel inicial, pasando por la escuela primaria, hasta el último año del nivel secundario en circuitos y segmentos de distinta calidad, intensidad, relevancia y sentido. De este modo, los niños, adolescentes y jóvenes configuran trayectorias y experiencias educativas que, además de ser diversas, plurales y heterogéneas, son desiguales en cuanto a la oportunidad futura que les brindan para acceder, luego, al mercado laboral y/o continuar sus estudios y formación en el nivel superior.

#### 4. La enseñanza como temática de trabajo

Jean-Paul Bronckart (2007) afirma que son las interacciones docente-alumno las que constituyen el centro de la actividad docente y que la comprensión del trabajo real del docente implica la comprensión de las características de funcionamiento no de un alumno-tipo, sino de alumnos concretos en una situación de clase singular. El profesionalismo de un docente lo constituye su capacidad de “pilotear” un proyecto de enseñanza determinado, negociando permanentemente las reacciones, los intereses y las motivaciones de los alumnos, manteniendo la dirección o modificándola en función de criterios de apreciación que solo él domina y de los que es el único responsable, es decir, en el marco de acciones donde él es el único actor. Desde una óptica más general, su profesionalismo reside en la capacidad de “conducir” su proyecto pedagógico-didáctico teniendo en cuenta múltiples aspectos (sociológicos, materiales, afectivos, “disciplinarios”, entre otros) a menudo subestimados y que, sin embargo, son lo “real” más concreto de la vida de una clase.

En el inicio de nuestro trabajo se realizaron entrevistas en pequeños grupos a los profesores de asignaturas de la UNM interesados en participar en la propuesta. Los interrogantes se formularon a partir de la caracterización sobre los aspectos que incluye el trabajo docente que realiza Bronckart, para iniciar un primer acercamiento a la comprensión del trabajo “real” de esos docentes desde su propia perspectiva. Las entrevistas realizadas a 17 profesores se centraron en identificar su visión personal sobre algunas de las cuestiones antes mencionadas. A saber: su experiencia previa con relación a la tarea en la UNM, sus intenciones pedagógicas en el aula, su percepción de los resultados en función de dichas intenciones, su caracterización de los estudiantes, los aspectos críticos que identifica en su práctica y el tipo de apoyo que reconoce necesitar o que considera valioso.

#### 5. La enseñanza y su complejidad en las aulas desde la perspectiva de los profesores

Entre los 17 profesores entrevistados las trayectorias son diversas. Proviene de formaciones en abogacía, antropología, economía, historia, ma-

temática y física. A la formación de grado suman posgrados con orientaciones en ciencias sociales, historia, política, antropología y en menor medida en profesorado de formación superior. En algunos casos tienen mucha experiencia de enseñanza en universidades públicas en otros, en privadas y en otros, se trata de su primera experiencia docente en el nivel superior. Asimismo, algunos pocos tienen experiencia de trabajo en otros niveles educativos. En todos los casos, constituye una elección trabajar en la universidad pública, pertenecer a los equipos de las asignaturas y dar clase a “estos” estudiantes. Estos profesores están comprometidos personal, política y profesionalmente con perspectivas de inclusión.

Estoy acá porque me entusiasma mucho este proyecto de universidad inclusiva. Permitir que nuevas generaciones de ciudadanos del conurbano ingresen a la universidad y tengan la posibilidad de estudiar. Esa es una motivación central, en mí, al menos; podría decir que, si se quiere, la inquietud social y las ganas de transformar algo, eso me trajo hasta acá.

Es el desafío de enfrentarse a una población relativamente nueva para el ámbito universitario, la generación de estudiantes del tercer cordón del conurbano que estaba en un proceso de inclusión, porque esta universidad no fue construida de la nada, sino que tenía que ver con un proceso político-económico-social que venía incluyendo mucho a esos sectores. Y generaciones que en el 90% de los casos, la mayoría jóvenes, o de edades avanzadas que no habían podido estudiar en su momento, pertenecía a la primera generación que pisaba una universidad.

La población con la que yo me encontré acá en la UNM no dista mucho de lo que soy yo. Soy primera generación en la universidad, de mi familia en primer lugar, del conurbano, zona periférica. Uno siente empatía con los y las estudiantes de acá porque viene del mismo barro. Yo me siento en deuda con el conjunto de nuestro pueblo, porque me bancaron, hice la carrera en una universidad pública, el doctorado con una beca; tengo que devolver lo que me brindaron. Que aprendan y les vaya bien, que se puedan sostener en la universidad es una militancia.

Compartir el entusiasmo por formar parte de un proyecto político educativo favorece su implementación. Sentir empatía hacia los estudiantes y desear acompañar sus aspiraciones desde posiciones personales, ideológicas

y profesionales, colabora con la posibilidad de asumir una intencionalidad inclusiva en las aulas. Sin embargo, no basta para abordar la complejidad de la enseñanza, más cuando se trata de grupos muy numerosos. En las entrevistas, los profesores señalan que actualmente los grupos son de entre 50 y 60 estudiantes, pero que han llegado a tener hasta 80, en materias que alcanzaban hasta 1.000 estudiantes por cohorte. De por sí es compleja la enseñanza en esas condiciones, más si la aspiración es que todos los estudiantes puedan aprender.

En las entrevistas, los profesores recuerdan las dificultades que se les presentaron en el primer cuatrimestre en que dictaron las asignaturas. Una especie de choque con una realidad que les devolvía una distancia significativa entre sus expectativas y lo que los estudiantes mostraban como resultado en términos de aprendizajes. Esa distancia se magnificaba especialmente en el momento del primer parcial.

Tengo el recuerdo de una anécdota que me llamó mucho la atención en el primer año que di clases. Estábamos tomando el primer parcial, era un ejercicio de una cosa que se llama “matriz insumo-producto” que es típica, una cosa básica de la asignatura y había ciertas consignas y tenían que completar el resto de la tablita. Decía “el sector de servicios le vende a la industria un tercio de lo que le vende al sector agropecuario”, o algo así, y con eso había que armar ecuaciones y completar la tablita. Y me acuerdo que un chico levanta la mano y me pregunta “profe, ¿qué significa un tercio?” Y... nosotros nos quedamos mirando... me sorprendió muchísimo. Y la verdad es que fue como que nos dimos cuenta de cómo teníamos que trabajar y adaptarnos nosotros a situaciones a las que no estábamos acostumbrados. Cómo hacer frente a situaciones donde los estudiantes vengan con el bebé en brazos a cursar, no sé...

La mayoría de los profesores identifican en su formación de grado la matriz de su modelo de enseñanza. Si bien no acuerdan con ella, reconocen no contar con alternativas para enfrentar las nuevas condiciones que les plantean las aulas. Ante los resultados insatisfactorios, aparece como alternativa “bajar el nivel” y resignar lo que llaman “excelencia académica”. La excelencia se visualiza desde la perspectiva del aula tradicional.

El modelo de la universidad, supuestamente de “excelencia académica” en la que yo me formé no es un modelo a mirarse. Cuando yo empecé a estudiar entramos cien y terminamos quince la carrera. Desde un primer momento el taller de introducción tenía sesenta y cinco textos. Y no te estoy hablando de un capítulo, te estoy hablando de cuatro, cinco capítulos. Y era una materia cuatrimestral. ¿Qué pibe, piba de escuela secundaria con 18, 19, 20 años puede entrar a una universidad y leer sesenta textos en un Taller de Introducción y donde una persona se te para a hablar de la época medieval y se te pone a hablar del posestructuralismo, del posmarxismo? Entonces, tenemos que recoger el guante como universidad de los problemas que tenemos como profesores si no queremos repetir lo mismo.

[...] todo ese primer año tuvimos, como que era todo nuevo, y me acuerdo que estábamos todo el tiempo atravesados por una especie de dicotomía entre la excelencia académica y la inclusión social, y como que nosotros, la mayoría sin ninguna formación pedagógica, digamos, economistas o licenciados en nuestras carreras pero sin ninguna herramienta para enfrentar esa dicotomía. Como diciendo “¿qué hacemos?”. Parecía como si la única forma de conseguir la inclusión fuera bajar el nivel, bajar la exigencia. Y lo que apareció, en comparación con [otras universidades] fue, “bueno, a esta universidad le preocupa la inclusión social”. En esta universidad, es un problema, queremos evitar la deserción, acá había una preocupación concreta por la inclusión. Pero carecíamos totalmente de herramientas para enfrentar esa dicotomía.

A partir de las dificultades que iban surgiendo, la UNM ofreció distintas propuestas de apoyo. En todas las entrevistas aparecen valorizadas las posibilidades de ese acompañamiento. Asimismo, la identificación de actividades que les resultan más útiles.

Al principio uno venía con su bagaje tradicional... la enseñanza..., yo nunca había hecho, más allá de leer algún libro al respecto, pero nunca había hecho capacitaciones... Tuvimos la posibilidad en ese trayecto de hacer una capacitación con una pedagoga,<sup>5</sup> que nos cambió la mirada. Primero nos sacudió un poco y uno siempre es renuente a los cambios ¿no?, piensa que hace todo bien

<sup>5</sup> Ver nota 6.

y que tiene algunas cosas que corregir. Incluso nos sacó un poco esta obsesión de que el docente tiene que saber todo y ser un académico que se para frente al curso y demuestra cuánto más sabe respecto a los demás. Obsesión que uno sigue teniendo, porque es natural ¿no? Más te formás, más creés que dominás determinada especialidad y eso hace que vos de alguna manera te pares desde ese lugar. Sin embargo, eso nos cambió un poco la mirada... Sí, una mirada más horizontal, más participativa, nuevas herramientas. La idea de propiciar las inquietudes de los estudiantes, de cómo poder romper esa barrera con el libro, con el texto, que era una de las principales dificultades.

Durante dos años consecutivos se realizó un trabajo de acompañamiento de la tarea en las aulas.<sup>6</sup> Primero se organizaron talleres de intercambio sobre la enseñanza y luego reuniones de trabajo específicas por asignatura acompañadas de observaciones y devoluciones de las observaciones en las aulas. Al respecto los profesores relatan:

Rescato muchísimo mi experiencia con Marta. No solamente las reuniones sino también las visitas al aula. Los modos de observación. Las devoluciones que ella hizo, ciertas estrategias que aplicamos a partir de eso, que realmente dieron resultado. Yo tengo veinticinco años de docencia en secundaria y en universidad. En esos veinticinco años nunca nadie me había observado una clase. Después de hacer las prácticas en la carrera, jamás... Y eso es muy parecido a un abandono hacia el docente.

Entre las cuestiones trabajadas los profesores señalan modificaciones en los programas referidas a la cantidad y adecuación de la bibliografía en

---

<sup>6</sup> El punto de partida fue el curso para profesores de la UNM organizado por la Secretaría Académica, en octubre de 2013, sobre la lectura en la educación superior como problema que involucra a docentes, alumnos e instituciones. El propósito subyacente fue problematizar la representación generalizada de que las altas tasas de deserción y de fracaso académico son producto de las características del alumnado actual, de las deficiencias de los niveles educativos previos y del predominio de universitarios de primera generación. El desarrollo del curso posibilitó que, finalizada la acción, se proyectara una experiencia piloto consistente en la incorporación de una pedagoga en una cátedra de primer año para acompañar el proceso de organización y desarrollo de la enseñanza. Se trata de Marta Marucco, Licenciada en Educación (Facultad de Filosofía y Letras, UBA), especializada en pedagogía de la educación superior, que desarrolla tareas de asesoramiento en universidades e institutos de formación docente.

función de los contenidos y propósitos de la propuesta. Al respecto señalan lo que Marta les propuso:

Tienen que armar un programa que los alumnos puedan leer. Tienen que hacer un programa para que el alumno lo lea y lo entienda. Modificamos nuestras planificaciones, modificamos nuestros exámenes, ¿qué estamos preguntando? Reflexionamos sobre las estrategias usadas y sobre el modo de preguntar en las evaluaciones. ¿Son preguntas abiertas, son preguntas cerradas?

También hicimos otro taller con Marta Tenutto, sobre planificación y evaluación. Ella nos pidió “traigan acá los parciales que ustedes toman”. Y llevábamos el parcial y nos hacía leer las preguntas. Por ejemplo, yo proponía: “Explique por qué Ferrer dice que el modelo agroexportador tatatata” y Marta me decía: “¿Qué querés que respondan acá? Decime concretamente qué querés que respondan”. Y, ¿viste?, a veces ni vos sabés lo que tienen que responder. Más concreto: “Qué problema pone en discusión Ferrer sobre este...”. Más concreto. El pibe no tiene por qué saber lo que vos sabés...

[...] la evaluación, que es el momento más feo porque es cuando vos te tenés que poner en la autoridad y tenés ese poder. A mí la reflexión que hicimos sobre ese momento me sirvió para no pretender que el estudiante repita, o analice un texto de la misma manera que lo analizaría yo o cualquiera de mis colegas... y de esa manera romper esa barrera...

## 6. La conformación de equipos de trabajo

Los comentarios enunciados más arriba muestran el papel que juega el intercambio con los otros en instancias de reflexión y producción sobre la propia práctica. El trabajo en equipo aparece como una dimensión fundamental. El espacio de intercambio se reivindica como necesidad y posibilidad para encontrar alternativas ante las dificultades de la tarea. A la fecha, los profesores se reconocen como parte de equipos (de la asignatura, de la carrera). Pero también señalan la complejidad de encontrar espacios y tiempos de encuentro por la enorme dispersión de horarios y por las condiciones de contratación con dedicaciones simples.

Construirse como una comunidad de aprendizaje entre los profesores y construir esas mismas condiciones en el aula con los estudiantes y entre

los estudiantes constituye un desafío cotidiano. Esta convicción es fruto del recorrido realizado en las instancias de formación más arriba descriptas. El establecimiento de vínculos de reconocimiento, cooperación y solidaridad entre los estudiantes aparece como una condición que contribuye a mejorar la comunicación en el aula y el sostén de sus trayectorias. Los docentes desarrollan distintas acciones orientadas a reconocer a sus alumnos, por razones pedagógicas y humanas: aprender el nombre, observar y recordar datos que ayuden a identificarlos, elaborar propuestas de organización de pequeños grupos y redes de sostén y apoyo a la tarea entre los estudiantes, entre otras.

Me tomo el trabajo de aprenderme los nombres de mis alumnos a lo largo de la cursada. Entonces, cada año intento hacer ese esfuerzo porque es reconocerlos. Que me parece algo que, tal vez, desde los contextos de donde vienen muchos de ellos no es poco. Y en general trato de recordar algún dato que me traiga al estudiante o a sus compañeros. Así estrechás el vínculo y ellos se largan a decirte cosas que antes no te decían. Y también qué cosas no se entienden...

La observación de quiénes son los chicos, desde el primer día de clase, eso lo aprendí de la educación popular. No como una estrategia, sino como parte de una militancia, de reconocerte como parte del pueblo. Empezar a armar redes con los estudiantes, armar pequeños grupos, que se presenten, se conozcan, se integren. Se pasan los teléfonos, arman un grupo de WhatsApp, eligen un delegado, que esté contactado con el resto...¿Qué pasa con Fulanito o Fulanita que no viene más? ¿Averiguamos? Y una vez que averiguamos, yo me pongo en contacto. Es ir construyendo la dimensión del compromiso colectivo.

Poder vencer la idea de la meritocracia también es ir construyendo con ellos la dimensión del compromiso colectivo. Que se comprometan y puedan ser cooperativos entre ellos para la construcción del saber. Y no decir, “bueno, yo pude estudiar y vos no”, “yo no trabajo y vos sí, tengo más tiempo”. Entonces la posibilidad de trabajo grupal dentro del aula también intenta romper una lógica de individualismo y competencia que está muy internalizada.

Uno de los profesores señala que también es necesario “romper”, a través de estrategias específicas, una distancia que se refiere a la diferencia de origen y clase entre los estudiantes y él, que dificulta la comunicación.

Y hay que romper muchas barreras. La primera barrera, tal vez podríamos llamarla socio-cultural, tiene que ver con cuál es el origen socio-cultural de los estudiantes promedio de la universidad. Pienso: me ven a mí, un señor grande, canoso, rubio, parado ahí diciéndoles cómo son las cosas y eso noto que impone una suerte de dique, de limitación directamente a la comunicación... digo, primera clase, vamos a presentarnos, quiero conocerlos y había un nivel muy grande de timidez y de ensimismamiento incluso para hablar de quiénes eran. Yo intenté aproximar, no teniendo un diálogo de igual a igual, porque es imposible, sí tratando de aproximarme. Para esto, desde darles mi mail personal para que me puedan escribir cuando tengan ganas para preguntarme lo que tenga que ver con la materia o alguna inquietud de la universidad, porque esta es una materia del inicio de cualquiera de las carreras... Buscando distintas formas de aproximación... tratando de aprenderme los nombres rápido y poner énfasis en eso para no llamarlos por el apellido con la lista en la mano. Distintas estrategias para romper esa primera barrera que percibí desde lo socio-cultural, desde lo comunicacional.

## 7. La enseñanza de la matemática

Los profesores de matemática fueron convocados para implementar una propuesta que fuera superadora de las miradas de enseñanza tradicionales y que no constituyera un obstáculo insalvable para los estudiantes. Ellos valoran la significatividad de esa propuesta que va en contra de las miradas dominantes acerca de qué se enseña y cómo en la universidad, especialmente para las carreras tradicionales como ingeniería, economía, etc.

Además, entienden que es un desafío necesario y ambicioso que ha conllevado la formación de un equipo dispuesto a enseñar con una modalidad no tradicional, mucho más exigente para la tarea del profesor. Espacios de reunión, desarrollo de actividades, producción de materiales, desarrollo de la escucha para encontrar la intervención oportuna que facilita los aprendizajes. En las entrevistas, estos docentes señalan:

En el tipo de tarea que hacemos nosotros en Matemática acá en la universidad, confluyen dos desafíos. En 2011 nos llamaron para planificar y programar el Taller de Resolución de Problemas. Estaba la posibilidad de hacer algo nuevo, una propuesta original, frente a lo que pasaba con los ingresos en Matemática en todas las universidades, que se etiqueta como un filtro, como algo que cierra

puertas. Sobre todo lleno de connotaciones negativas. Efectos secundarios de la ciencia matemática, daños colaterales, que se explican por la mala base de los alumnos. Desde el vamos nos desafiaban a pensar alternativas. Y entonces dijimos “bueno, es la oportunidad de pensar matemática de otra manera”. Las condiciones con que vienen los estudiantes son complejas, efectivamente tienen mala base, pero nosotros no podemos darles a ellos toda la responsabilidad. ¿Qué hicimos? Nos fuimos del esquema de la clase teórica, porque creemos que la clase teórica es estar ahí dos horas hablando en forma unidireccional y que los estudiantes copien y tomen nota; no tiene sentido. Por supuesto que hay momentos de teoría, pero todo eso basado en el trabajo que se hizo grupalmente en el aula. A partir del problema van emergiendo temas y emergiendo situaciones y conceptos. O sea, nuestra visión de la matemática es que la matemática se aprende haciendo y hacer matemática es resolver problemas. Por supuesto que no podemos enseñar todos los temas así, pero hay buena cantidad de cosas, de temas que sí se pueden aprender así y vale la pena el esfuerzo de hacerlo.

La matemática aprendida de memoria y sin aprenderla bien no sirve para eso. Hay una línea de matemática que se llama “matemática crítica”, de la que el primer exponente más importante es un danés que se llama Skovsmose y él dice “la matemática tiene que ser una herramienta política”, digamos, para poder entender situaciones, leer el diario, leer noticias, cuestionar la realidad, nada, tiene que estar al servicio de eso. En el aula tiene que haber ese ambiente. Nosotros buscamos incluir y entonces, digamos, para nosotros es un desafío constante y una reflexión constante cómo hacemos para que estos pibes que vienen a la universidad se queden. Y la matemática, que tiene un montón de connotaciones negativas, que espanta, digamos, deje de espantar y repeler y empiece a atraer un poco. Digamos, para mí, yo a veces medio en broma cuando me presento a mis estudiantes en las materias que doy les digo: “Yo aspiro a que ustedes mejoren la relación con la matemática y que eventualmente algunos de ustedes decidan cambiarse de carrera y estudiar matemática”. Por supuesto es como una aspiración bastante grande pero se las cuento... Entonces, parte de este trabajo tiene que ver con ir cambiando esa energía expulsiva que tiene la matemática y atraer un poco a los pibes, para retenerlos en la universidad, digamos. Y por ejemplo, el proyecto de investigación que estamos armando tiene que ver con las trayectorias diferenciadas, nosotros creemos que en el aula hay distintas necesidades de trabajo; nos pasa que hay estudiantes que vienen con muchas dificultades y terminan recursando y luego aprueban... Hay algunos que dejan por la mitad

y bueno. Pero hay otros que siguen todo el cuatrimestre, no aprueban y cuando vuelven a empezar están en la misma situación que cuando arrancaron la primera cursada. Con lo cual si seguimos haciendo lo mismo corremos el riesgo de que recursen por segunda vez y, entonces, que la segunda vez que recursen tampoco aprueben y tengan que volver a insistir. Entonces queremos hacer cosas diferentes con los pibes e identificarlos y ayudarlos con cosas diferentes para que arranquen en una mejor posición y sientan que esa fuerza que les opone resistencia es cada vez menor... Entonces, en ese sentido, me parece que es una cosa en la línea de la democratización; estamos todo el tiempo en eso. Cómo hacemos para que la matemática los abrace para adentro. Y después el tema de emancipación, para nosotros es el tema de enseñar para la comprensión, nos parece que es claro, ahí estamos en esa línea también. O sea, yo pensaba, sin comprensión no hay sentido en la matemática y sin sentido no hay emancipación. Porque si vos no entendés, ¿para qué sirven las cosas? No las podés usar... Es una herramienta que la tenés ahí como un martillo o una llave francesa, que no la sé usar.

## 8. La lectura y la escritura en los proyectos formativos de la universidad

Yo creo que sobre todo cuando logramos acercar el programa a la actualidad. Y ahí el debate se pone mucho más interesante. Porque ya también conocen y se conocen un poco más. O escucharon en la casa, o lo están viviendo. Entonces ahí se enganchan más directamente. Y empiezan a problematizar, entonces también entienden que no es lo mismo. Y la transformación que, no sé si es en todos los casos, pero sí en muchos casos, uno ve, los chicos muy distintos. Si al principio no prestaban atención o no hablaban, al final muchos logran expresar ideas propias. También ese espacio, brindar la posibilidad de que piensen otra cosa, distinta de la que el texto dijo o la cátedra explica. Y mostrar que eso también es válido y que no hay que pensar lo que piensa el autor del texto. Podés decir y pensar otra cosa. Pero se trata de pensar justamente, las posiciones y las visiones sobre los acontecimientos. Y eso es muy interesante, porque también se empiezan a armar debates entre ellos. Y cuando uno participa de eso, es genial. Cuando empiezan a discutir entre ellos y se empiezan a contestar desde los textos, muero. Digo, “listo, ya está”. Se apropian del texto de esa manera y lo pueden usar para argumentar. Entienden que ahora sus argumentaciones son diferentes.

Esta interesante reflexión de una docente sobre la lectura en una clase universitaria o de sus alumnos como lectores, pone en escena una cuestión insoslayable en el recorrido que venimos realizando: el lugar que ocupan la lectura y la escritura en los procesos de apropiación de conocimiento que realizan los alumnos en la universidad.

La incorporación de los estudiantes al mundo académico y científico debe permitirles apropiarse progresivamente de un “saber leer y saber escribir” que se van constituyendo a su vez en herramientas de la propia formación, a medida que participan de situaciones de clase en las que se ejercen las prácticas del lenguaje (oral y escrito) propias de los grupos que las han generado.

Si se ha de tomar la lectura y los modos de interpretación propios del campo disciplinar como objetos de enseñanza, será preciso instalar la idea del intercambio y el trabajo cooperativo en las clases como condición para la construcción del conocimiento. Los alumnos necesariamente producen una interpretación personal –permeada por su formación– del contenido que se está enseñando y es preciso intervenir didácticamente para favorecer la negociación genuina de los significados que se van construyendo, para alcanzar una interpretación cercana a la esperada. Lo que se pone en discusión en la clase no es el objeto en sí –los estudiantes no podrían sostener ese tipo de discusiones– sino las interpretaciones que se generan al intentar comprenderlo. La posibilidad de generar en el aula un espacio para poner en juego las ideas supone una transformación de las relaciones que tradicionalmente se establecen entre el docente y los alumnos a propósito de la enseñanza y el aprendizaje de un objeto de conocimiento determinado. El docente es el responsable de generar un entorno en el que se habilite la expresión de las diversas interpretaciones y la construcción de un entendimiento compartido acerca del tema, concepto u objeto que se está trabajando.

## 9. A modo de cierre

La existencia de la Universidad fue producto de una demanda de más de 20 años de toda la comunidad de Moreno que se concretó en un contexto de políticas de ampliación de derechos, en el que el acceso a la educación superior para sectores históricamente excluidos fue uno más de esos derechos. Dicho proceso fue coincidente con el desarrollo de políticas regiona-

les del mismo sentido durante la pasada década.

Si bien el objetivo de este trabajo se centra en recuperar la perspectiva de los propios docentes con relación a los problemas que enfrentan en la cotidianidad de sus tareas, no puede quedar de lado la voz de los estudiantes. En los párrafos que siguen se transcriben partes de una entrevista a una estudiante. Esta última intenta dar cuenta de sus búsquedas, las problemáticas cotidianas que enfrenta para asistir a la universidad y lo que encuentra en ella.

Alumna: Era como un alivio decir, “bueno, ya empecé”. Era la universidad, era lo que siempre quise y bueno, me mandé. Y quedar embarazada tan joven, pero prioricé por ahí el trabajo y por ahí el amor, por decir así, en su momento. Y bueno, venir acá no sé si fue como si me levantara la autoestima pero me sentía re bien viniendo acá. No sé, en las clases de... era venir re contenta. Y la profe nos mandaba todo por mail y apenas lo mandaba yo ya lo estaba abriendo para hacerlo o intentar hacerlo. O mandar mensajes a compañeros, relacionarme con gente. Era como sentirme orgullosa de que, bueno, por lo menos había empezado y no me importaba si iba a llevarme diez años terminar la carrera. Que no me importa si trabajo lejos... yo quiero venir acá. Por los profesores, no sé, por ahí por la calidad de los profesores o el trato que hay. No sé cómo explicarlo.

Entrevistador: Como vos lo puedas explicar. ¿Vos qué querés decir con “la calidad de los profesores”?

A: La calidez de los profesores. De poder hablar, de poder expresarse, de poder decir, no sé, un ejemplo, “profe, no entiendo” y el profe no tiene problema de explicártelo cincuenta veces y explicártelo de cero. Tenías que entenderle porque explicaba tan bien. Y estaba el profesor x y era igual. Daba satisfacción ir a cursar matemática los lunes y jueves y no me importaba si hacía frío, si llovía, si no llovía, si hacía calor. Yo tenía que venir a cursar los lunes y los jueves porque no era una clase aburrida, no era una clase que no tenías ganas de... “uh, tengo que ir porque es una materia que no aguanto”. No. Me pasaba con matemática. Con PSA,<sup>7</sup> con IOPA<sup>8</sup> era lo mismo, la profesora le ponía tantas pilas, se podía debatir

<sup>7</sup> Refiere a la asignatura Problemas económicos latinoamericanos.

<sup>8</sup> Refiere a la asignatura Instituciones, Organizaciones y Principios de Administración.

de todo, se podía hablar, “no profe, no entiendo tal cosa” y “¿qué no entendés?” y “por tal y tal motivo”, “no, porque yo pienso que es distinto, yo pienso que es así y así” y la profe, “no, sí comparto lo tuyo, pero fijate que...”. Podíamos hablar todos, y era lo mismo si aprobabas o no... Ese es el tema, como que podemos opinar todo, tener nuestra opinión... y el profesor nunca dijo “eh pará, acá se piensa como yo quiero”. Se puede hablar bien y nunca nadie me hizo callar acá. Nunca nadie me puso un parate: “no, che, no hables más”. Se puede opinar libremente y eso está bueno, creo que en muchos lados no pasa eso.

O no entender algo y comunicarse por mail, no sé. Una vez me pasó un sábado a la noche, me acosté, la hice dormir a mi nena y me senté en la cama y saqué todo lo de matemática y me puse a hacer cuentas y sabía que no me cerraba, no me cerraba y le mandé un mail a la profesora. Y el domingo tuve la respuesta de la profesora y pude seguir con el ejercicio que estaba haciendo.

No sé, por ejemplo, por ahí es una tontería. El fin del cuatrimestre pasado me mandó mensaje, un mail, la profesora de IOPA, me preguntó cómo andaba en la carrera, qué sé yo... A mí me costó un montón el primer cuatrimestre, ponerme a estudiar, sentarme a estudiar, estar con mi nena al lado cuando yo me ponía a estudiar, cocinarle mientras yo me ponía a leer un poco o esperar a que se duerma, estar toda una noche sin dormir... Y para mí eso fue muy bueno, al final del cuatrimestre uno se siente muy bien, me pasó eso.

E: ¿Y qué cosas crees que aprendés de estar en esta universidad?

A: Yo creo que uno crece en todo sentido, te relacionás con otras personas... Lo comparás, por ejemplo, con una escuela... Por ahí la escuela no era tan avanzada a la que yo iba, era una escuela más de barrio. Leías un texto, te memorizaba las cosas y acá aprendí a interpretar mejor las cosas. Las clases de IOPA eran leer dos páginas y saber interpretarlas y la profe decía, cada dos renglones saltaba explicándote todo lo que decía y si vos tenías dudas, te la sacaba y vos compartías las dudas con la profesora. Y eso estaba bueno, porque yo no lo sabía hacer, la realidad es que no sabía hacerlo. Y cuando yo entré me sentí re ignorante porque no sabía hacerlo y eso ayudó un montón a que pueda leer mejor, interpretar mejor. Como vuelvo a decir, la calidad por ahí es de la gente que es lo que uno siempre busca.

E: ¿Qué es lo que más te gusta de la universidad?

A: Todo, no hay nada que pueda decir... Nada. No sé, es un lugar muy lindo... Es un lugar donde uno se siente cómodo o puede hablar o se puede expresar. Yo cuando les digo a conocidos que quieren estudiar acá, “sí, andá

de una”. Es más accesible acá también; primero en el tema económico para la gente que no puede, que es lo que me pasaba a mí. Con el boleto estudiantil yo pude viajar, yo tuve la beca. Con la beca me pude comprar todas las fotocopias que necesité, que no eran muchas igual. O te las mandaban por mail o abrías la página y las tenías en el SIU. Y podías abrir y leer de ahí, que me ha pasado de tener que abrir la aplicación por no poder comprar la fotocopia. Yo no soy de andar diciendo “uh, no puedo comprar porque no tengo plata”, no me gusta y yo me la arreglo sola. La entrega de los libros para poder cursar... Ese es un beneficio, que no lo tenés en todos lados. Para mí fue un honor y fue algo re lindo poder estar acá y esas posibilidades, como vuelvo a decir, son únicas, no te las da todo el mundo.

E: Y ahora que no podés cursar este cuatrimestre, ¿cuál es tu idea?

A: Yo ahora estoy tratando de estabilizarme con el tema del trabajo. Y la idea es poder cursar el cuatrimestre que viene, dejar a la nena en el jardín y venir para acá, aunque sea una materia... Yo dije, me va a llevar toda la vida, pero bueno, en algún momento yo tengo que terminar lo que yo quiero terminar.

E: Decime las tres cosas que más te gustan de esta universidad.

A: Los profesores, hasta ahora los que tuve. El edificio. La biblioteca... Podés ir y sentarte y leer un libro y buscar la información que necesitás.

Ahora bien, involucrarse con los estudiantes en tanto personas singulares con sus propias historias, dificultades y búsquedas, no se hace por fuera de la construcción de un vínculo de proximidad, de empatía con ellos. El epígrafe que se cita al inicio de este texto pretende dar cuenta de lo que le pasa a un profesor que trabaja en esta Universidad y que está realmente interesado en que todos sus estudiantes aprendan y se sostengan en sus carreras para alcanzar el título. A los profesores les duele, los angustia el fracaso de sus estudiantes, sienten como propio ese resultado. Reconocen que, por un lado, las condiciones del contexto socioeconómico han empeorado las posibilidades de sostén de los estudios para muchos estudiantes, pero también que las herramientas de las que disponen no son suficientes para abordar la complejidad de la enseñanza.

Parece que cuando uno piensa cuál es el desafío de la docencia y qué es lo difícil de ser un profesor del área que sea, es ese. Porque la verdad que, tener una clase escrita para enseñar ecuaciones diferenciales, entrar al pizarrón y decir “una ecuación”

ción diferencial se define como un objeto que es tal y tal y tal. Ejemplo, se hace así. Ejercicios, se hace así”, e irse es fácil. Sobre todo es fácil para alguien que durante varios cuatrimestres de su carrera lo va haciendo, en un momento es un oficio que uno aprende y lo hace de manera mecánica y toda la responsabilidad de apropiarse de eso y usarlo para algo cae en el alumno. En cambio, hacer la pregunta exacta que el alumno necesita para destrabarse, es difícil. Y sí, ser docente no es fácil. Y a veces nos sale y a veces no nos sale. Pero si no fuera así, sería una tarea trivial la docencia, sería ir a repetir lo que uno sabe y que el otro se apropie como pueda.

Enseñar con dichas premisas insume una gran energía, tiempo, reflexión y producción, para cada una de las clases y para cada uno de los estudiantes. Contextualizar saberes, desarrollar secuencias de enseñanza que faciliten el aprendizaje de los diferentes contenidos; elaborar actividades, consignas y propuestas para profundizar el trabajo de lectura y de escritura. Avanzar en la capacidad de abstracción y complejización del saber por parte de los estudiantes requiere de una enseñanza que se apoye en una posición evaluativa, investigativa de la propia práctica.

Esta actividad ha sido estimulada desde las políticas, en la década pasada, para con los restantes niveles pero se ha desconsiderado para la educación superior. En términos de organización de la tarea académica en las universidades, la vinculación entre las funciones de docencia, investigación y extensión es nodal para el abordaje de estas problemáticas. Asumimos que la enseñanza es una función institucional, aspecto que contribuye a definirla en el marco de ciertas restricciones y hace de ella una tarea colaborativa. Los profesores que investigan en la universidad mayormente investigan sobre los temas que enseñan, en el mejor de los casos. Son exiguos los programas que asocian la actividad de enseñanza en el aula con la de investigación y extensión. Hace falta producir conocimiento acerca de la enseñanza basada en la problematización de la vida cotidiana en las aulas universitarias y en el diálogo entre colegas. Asimismo, hace falta investigar sobre la enseñanza para ganar conocimiento y comprensión de los fenómenos de enseñanza y desarrollar investigación didáctica que ponga a prueba nuevos medios de enseñanza (secuencias didácticas, materiales, entornos educativos, entre otros) diseñados en el marco de la investigación disciplinada y con participación de quienes enseñan (Terigi, 2012).

El problema de la falta de medios de enseñanza de los profesores es un problema político. “Forma parte de las condiciones usuales de trabajo docente que la enseñanza haya sido tomada en general como problema doméstico, como problema que maestros y profesores deben resolver. Forma parte de un replanteo de las condiciones del trabajo docente que la enseñanza sea tomada como un problema político” (Terigi, 2012).

Lo que digo es que si nosotros seguimos pensando en un sistema universitario, de formación universitaria basada en la meritocracia y no en la construcción de un saber mucho más profundo, colectivo, democrático y popular, seguimos construyendo para un modelo de sociedad donde me parece que el espíritu que funda esta Universidad es otro. En el sistema académico argentino la docencia es vista como una actividad auxiliar. Los desafíos siguen siendo los mismos que cuando yo empecé en 2011, poder seguir pensando en cómo democratizar la universidad, en cómo formar académicos con calidad y que se sostengan en la universidad. Acá nos preguntamos quiénes son los ingresantes. Creo que el trabajo que se hace es valioso en ese sentido (Profesor de una asignatura de primer año).

El efectivo logro de la inclusión de los estudiantes que asisten a las Universidades del Bicentenario conlleva la concreción de la democracia sin dogmas que ya en 1918 exigían los estudiantes reformistas. La garantía de igualdad de oportunidades y justicia social requiere de políticas activas para sostener las trayectorias formativas de los estudiantes.

## 10. Bibliografía

- Benvegnú, M. A. (comp.) (2015). *Ingreso universitario. Políticas y estrategias para la inclusión: nuevas complejidades, nuevas respuestas*. Luján: EdUNLu.
- Bronckart, J.-P. (2007). Por qué y cómo analizar el trabajo docente. En J.-P. Bronckart, *Desarrollo del lenguaje y didáctica de las lenguas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Derrida, J. y Roudinesco, E. (2003). *Y mañana, qué...* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Ezcurra, A. M. (2015). Desigualdad social en el acceso a la educación superior: tendencias estructurales mundiales y algunos de sus impactos en el ingreso al ciclo. En M. A. Benvegnú (comp.), *Ingreso universitario. Políticas y estrategias para la inclusión: nuevas complejidades, nuevas respuestas*. Luján: EdUNLu.
- Fraser, N. (1995). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era “postsocialista”. Recuperado de <http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/es/NLR20804.pdf>
- Marucco, M. y Barrios, A. *¿Por qué y para qué es necesario enseñar a estudiar en la universidad? Una experiencia piloto en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno*. (mimeo)
- Mateos, N., García, A., Benvegnú, A. y Fernández, A. (2017). *El desafío de la inclusión en las Universidades del Bicentenario. Producción de propuestas de enseñanza orientadas a promover trayectorias de aprendizaje que superen los condicionamientos sociales. Trabajo colaborativo entre investigadores y profesores*. (Proyecto de investigación). Universidad Nacional de Moreno. Moreno.
- Robba, A. et al (2016). *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía: reflexiones sobre la realidad argentina*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- Terigi, F. (2012). *Los saberes de los docentes: formación, elaboración en la experiencia e investigación: documento básico*. Buenos Aires: Santillana.
- Unzué, M. (2016). Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina. En I. Aranciaga. (comp.), *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Recuperado de [http://www.unpa.edu.ar/sites/default/files/publicaciones\\_adjuntos/UNPA-Universidades\\_y\\_sociedades\\_inclusivas-300dpi.pdf](http://www.unpa.edu.ar/sites/default/files/publicaciones_adjuntos/UNPA-Universidades_y_sociedades_inclusivas-300dpi.pdf)

# **El ingreso en dos universidades del Bicentenario: dispositivos institucionales para la inclusión y experiencias estudiantiles**

**Ada Cora Freytes Frey** (UNDAV)

## **1. Introducción**

El sistema universitario público argentino se ha ido desarrollando principalmente a lo largo del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, con períodos intensivos de creación de universidades nacionales. Efectivamente, en el momento de la Reforma de 1918 solo existían cinco universidades públicas en nuestro país. Muy pocas más se crearon en los siguientes cincuenta años, hasta que a comienzos de la década de 1970 se dio un período de fuerte expansión, particularmente en el interior del país, con 15 nuevas casas de altos estudios. De estas universidades, solo una se localizó en el Conurbano Bonaerense: la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, creada en 1972. Por el contrario, en los dos siguientes períodos de fuerte expansión del sistema (primera mitad de la década de 1990 y, el actual, desde 2007 a 2015), las universidades del conurbano tuvieron un fuerte protagonismo: en el primero, de 9 universidades creadas, 6 estaban ubicadas en esta región; en el actual, de 17 nuevas universidades, 8 se localizan en el Gran Buenos Aires.

Por otro lado, estos períodos corresponden a contextos históricos diversos y, por lo tanto, los objetivos políticos que orientaron los procesos de creación fueron diferentes. En el caso de los años setenta, bajo el impulso del plan Taquini, se buscaba descentralizar la matrícula (concentrada en las grandes ciudades del país) y estimular el aporte de las universidades al desarrollo local, a través de la investigación científica y tecnológica (Mendonça, 2015). En la década de 1990, bajo la inspiración de las políticas neoliberales, impulsadas por las recomendaciones de los organismos multilaterales

de crédito, se buscó una diversificación de las instituciones universitarias, de modo de poder atender con mayor eficiencia una demanda considerada creciente pero diferenciada (Chiroleu, 2013; Marquina, 2011). En la misma línea de búsqueda de eficiencia, se planteaba la desconcentración de las macro-universidades (especialmente, la Universidad de Buenos Aires), la desburocratización de las estructuras organizativas y la innovación en las propuestas de carrera, atendiendo áreas de vacancia (Arias, Mihal, Lastra y Gorostiaga, 2015). Las universidades creadas en la última década, por su parte, nacieron con un mandato inclusivo: generar condiciones de acceso y permanencia en la universidad para grupos tradicionalmente excluidos de esta, por razones de origen socioeconómico, género y discapacidad.

Este rápido proceso de expansión del sistema universitario público en los últimos 30 años –que involucró también una importante transformación de las estructuras institucionales de las universidades nacionales– trajo aparejadas discusiones teóricas acerca de los principios ideológicos que guían las políticas, de los alcances de estos mandatos y de las consecuencias sociales de dichas políticas. Así, se ha discutido la relación entre los conceptos de inclusión con el de democratización, la relación entre la inclusión y la calidad de la educación universitaria, las diversas connotaciones que tiene la noción de democratización (Chiroleu, 2009, 2012, 2013 y 2016; García de Fanelli, 2014; Gorostiaga, Lastra y Muiños de Britos, 2017; Marquina, 2011).

Por otra parte, para responder al mandato inclusivo que caracterizó su ideario desde sus inicios, las universidades del conurbano creadas en la última década (a las que llamaremos Universidades del Bicentenario) realizaron un trabajo de reflexión sobre las prácticas universitarias tradicionales y generaron innovaciones en las estructuras institucionales, en los mecanismos de acompañamiento a estudiantes y en la formación docente, cuyo alcance y efectos aún deben ser investigados con mayor profundidad así como sistematizados.

Este artículo presenta resultados preliminares de una investigación en curso que aspira a aportar conocimientos en ambos sentidos: por un lado, intervenir con evidencia empírica en los debates teóricos en torno a la noción de inclusión en la universidad; por el otro, analizar las estrategias institucionales y los dispositivos de acompañamiento que estas universidades despliegan para superar exclusiones tanto en el acceso como en la

permanencia de los/as estudiantes. Y lo hacemos poniendo en un primer plano a un actor cuya mirada suele ser la más descuidada en los estudios recientes sobre el sistema universitario argentino: los/as estudiantes.<sup>1</sup>

La investigación que da lugar a este trabajo se inscribe dentro del Programa Interinstitucional de Investigación “A cien años de la Reforma del 18. Las Universidades del Bicentenario piensan el Centenario”, que llevan adelante en forma conjunta la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ), la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR). Este programa apunta a la conformación de un espacio de intercambio y reflexión permanente para el desarrollo de actividades de investigación, transferencia y generación de propuestas que nutran el debate en la política pública respecto de las instituciones de Educación Superior y la producción de conocimiento como parte del sistema científico tecnológico de la Nación. Asimismo, se espera contribuir a los debates respecto de la universidad en la conmemoración de su primera reforma, desde la perspectiva y las experiencias de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense.

Nuestra investigación se desarrolla desde la UNDAV y se inscribe dentro de la línea de investigación 1 del Programa, sobre el papel estratégico de la Educación Superior en el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe. En ella, nos preguntamos: ¿qué desafíos para la inclusión y la permanencia en la universidad experimentan estudiantes de sectores populares de diversos géneros en momentos claves de su trayectoria universitaria, en la UNDAV y la UNAJ? ¿En qué medida las estrategias y dispositivos institucionales para el ingreso y la permanencia desplegados por las estas universidades les brindan herramientas y recursos para afrontar tales desafíos?

A continuación, discutiremos la perspectiva teórico-metodológica que guía nuestro trabajo y presentaremos resultados preliminares, centrándonos únicamente en la cuestión del ingreso y los primeros pasos en la carrera.

---

<sup>1</sup> Algunos aportes valiosos para esta mirada desde los/as estudiantes son Carli, 2012 y Cerezo, 2015, trabajos que resultan importantes antecedentes y aportes para nuestra investigación.

## 2. Perspectiva conceptual

Nuestra investigación se inscribe dentro del campo de estudio de los procesos de democratización de la educación universitaria, campo que ha cobrado importancia en los últimos años en América Latina, a partir de que la expansión del sistema universitario se convirtió en foco de atención de las políticas de diversos países en la región (Chiroleu, 2013 y 2016). En efecto, como señala esta última autora, en las dos primeras décadas de este siglo, en la agenda regional de educación superior ha dominado un discurso común “que pone el énfasis en la búsqueda de inclusión y democratización” (2016: 9). Y esto no solo ha quedado en el discurso, sino que se ha plasmado en medidas concretas, como la creación de nuevas universidades (tanto de formato tradicional, como con nuevos formatos), la ampliación de los sistemas de becas y créditos para estudiantes universitarios y la implementación de políticas de acción afirmativa, tendientes a revertir situaciones de desigualdad y discriminación por razones económicas, étnicas y de género, entre otras (Chiroleu, 2012 y 2016).

Desde el ámbito académico, la ampliación del sistema universitario no solo ha dado lugar a investigaciones sobre las políticas nacionales y las estrategias que las instituciones universitarias han desarrollado para responder a este mandato democratizador (Arias et al, 2015; Chiroleu, 2012, 2013 y 2016; Chiroleu y Marquina, 2012; García de Fanelli, 2009; Gorostiaga et al, 2017; Marquina, 2011; Toribio, 2010), sino que se han abierto discusiones teóricas acerca del alcance de conceptos como democratización, inclusión, calidad, y sus consecuencias sociales concretas. En relación con el concepto de democratización, se ha señalado que existen distintas nociones del mismo. Por un lado, la democratización aparece como ampliación de oportunidades. En tal sentido, el acceso a la universidad de sectores sociales que antes no lo hacían constituye sin duda un avance en la democratización. No obstante, otra acepción del concepto pone el énfasis en la reducción de desigualdades sociales, tanto en los resultados educativos, como en las oportunidades laborales asociadas a la educación. En esta línea, no solo importa la ampliación del acceso, sino que también son importantes la reducción de las brechas entre distintos sectores sociales (Chiroleu, 2013).

El concepto de inclusión, por otra parte, se ha ido consolidando y tomando creciente importancia en el campo educativo desde los años noventa.

Acuñado inicialmente por Booth y Ainscow, fue apropiado progresivamente por UNESCO en sucesivas conferencias internacionales como un marco analítico y normativo tanto para analizar como para impulsar políticas públicas tendientes a hacer efectivo el derecho a la educación (Krichesky y Pérez, 2015). La noción de inclusión supone superar la idea formal de igualdad de oportunidades, poniendo el acento, en cambio, en los resultados sustantivos de los procesos educativos, tal como lo requiere el cumplimiento del derecho al aprendizaje para todos/as (Chiroleu, 2009 y 2013). Y, en segundo término, esta noción pone en el centro el reconocimiento y la valoración de la diversidad: las necesidades y las aptitudes de las/os estudiantes no son siempre las mismas. En tal sentido, es preciso desarrollar estrategias adecuadas para responder a esta diversidad (socioeconómica, étnica, de género, etc.) con especial atención a los grupos más vulnerables y marginados del sistema educativo, para superar toda forma de discriminación.

En el caso de las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense, se ha puesto el acento en que las mismas “atienden a una población estudiantil de escasos recursos económicos y culturales” (Chiroleu, 2013: 294), enfatizando el hecho de que un porcentaje mayoritario de los/as estudiantes son la primera generación de sus familias en acceder a los estudios universitarios. No obstante, esta no es la única fuente de diversidad entre sus estudiantes. En nuestro trabajo, queremos explorar con mayor profundidad un aspecto un poco olvidado en las investigaciones sobre el nivel en Argentina: la diversidad de género.

Para ello, nos proponemos reconstruir relatos de vida de estudiantes que nos permitan poner en relación su experiencia universitaria con su contexto familiar y laboral. La reconstrucción de trayectorias permite, así, analizar las articulaciones y tensiones entre las vivencias y elecciones subjetivas de los/as estudiantes, por un lado, y las estructuras institucionales que las condicionan, las limitan o, por el contrario, las favorecen y expanden, por el otro.

Esta preocupación por captar el inter-juego entre subjetividad y estructura nos llevó a apelar también al concepto de prueba, tal como es utilizado y discutido por Martuccelli (2006). Este autor sostiene que la noción de prueba permite relacionar los procesos estructurales y los lugares sociales con los itinerarios personales. Las pruebas, en efecto, son el resultado de una serie de determinantes estructurales e institucionales, que son afrontados y resueltos de forma diferente según las trayectorias y la ubicación

en el espacio social. Así, “la noción de prueba conlleva una concepción del individuo como un actor que afronta problemas y una representación de la vida social como constituida de una pluralidad de consistencias” (Martucelli, 2006: 11).<sup>2</sup> Por otra parte, este concepto remite a dos niveles de análisis: por un lado, las maneras efectivas en que los individuos reconocen, afrontan y resuelven (no siempre de modo satisfactorio para ellos) los desafíos a los que se ven enfrentados en sus trayectorias biográficas; por otro lado, un análisis social –transversal a los relatos individuales– que permite identificar los mecanismos sociales –estructurales e institucionales– que producen estas pruebas. En el caso de la problemática que abordamos en este proyecto, la noción de prueba nos permitirá analizar los desafíos que los/as estudiantes han encontrado y afrontado en momentos significativos de su carrera universitaria, vinculándolos con las condiciones institucionales de la universidad y con las relaciones que se generan entre este y otros ámbitos institucionales de relevancia para la vida de los/as estudiantes, como son la familia y el mundo laboral.

### 3. Estrategia metodológica

Dado que el foco de la investigación apunta a captar la experiencia de los y las estudiantes en su trayectoria universitaria, en interacción con los dispositivos institucionales para el ingreso y la permanencia desarrollados por las Universidades del Bicentenario, nos proponemos una estrategia metodológica cualitativa. Este tipo de abordaje, en efecto, resulta privilegiado para captar los procesos que viven las personas desde su propia mirada subjetiva. Asimismo, también es adecuado para captar la complejidad de dinámicas institucionales en las que participan diversos actores sociales.

En tal sentido, la principal técnica de recolección de información utilizada es la entrevista en profundidad, técnica especialmente adecuada para nuestra investigación, en tanto es un medio privilegiado para captar la experiencia subjetiva, al permitir a los/as entrevistados/as expresarse sobre sus recuerdos, creencias, opiniones, modos de ubicarse ante situaciones,

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

etc. Por otra parte, la entrevista permite indagar acerca de acontecimientos y vivencias pasadas, lo cual resulta ineludible para analizar trayectorias.

Dado que este es nuestro primer objetivo, en el caso de los/as estudiantes, buscamos más precisamente reconstruir “relatos de vida”, esto es, narraciones acerca de “la vida contada tal y como el individuo la ha vivido” (Bertaux, 1988: 59), aunque en este caso centradas en la experiencia universitaria, en interacción con la vida laboral y familiar. Esta es una técnica tradicionalmente reconocida por su potencialidad para acceder a la experiencia subjetiva. Bertaux, no obstante, reivindica las posibilidades que dicha técnica brinda no solo para acceder a procesos subjetivos y “socio-simbólicos”, sino también para abordar objetos de tipo socio-estructural (estructuras de producción, formación de clases sociales, modos de vida en medios sociales dados, etc.). Más aún, este autor sostiene la utilidad de esta técnica para examinar las articulaciones entre ambos aspectos de la vida social, lo cual es, precisamente, el caso en nuestro segundo objetivo general: explorar en qué medida las estrategias y dispositivos institucionales para el ingreso y la permanencia desplegados por las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense les brindan a los/as estudiantes herramientas y recursos para afrontar los desafíos que experimentan en sus trayectorias universitarias.

Para este tipo de uso de los relatos de vida, que se pregunta por la interrelación de aspectos socio-estructurales y procesos subjetivos, Bertaux señala la conveniencia de apelar a “muchos relatos de vida, recolectados en un medio homogéneo, es decir, un medio organizado por el mismo conjunto de relaciones socioculturales” (1988: 63). Esta es, precisamente, la opción muestral que tomamos. Nos planteamos realizar un estudio de caso en dos universidades del conurbano (UNDAV y UNAJ). En cada una de ellas realizaremos entrevistas en profundidad a estudiantes de tres carreras: una de Ciencias Sociales, otra de Ingeniería y otra de Ciencias de la Salud (considerando que los desafíos tanto académicos como en la inserción laboral pueden variar entre estos campos profesionales). Consideramos estudiantes tanto varones como mujeres, en etapas iniciales y avanzadas de estas carreras. De este modo, nos proponemos diversificar la muestra en torno a tres criterios: carrera, género y grado de avance en la carrera.

Esta técnica de recolección nos brindará datos para responder tanto al primero como al segundo objetivo específico. En el caso de este último, sin

embargo, la información es complementada a través de análisis de documentos y de entrevistas en profundidad a funcionarios del área Académica, de Ingreso y de Tutorías de cada universidad, como así también a las autoridades de las carreras analizadas, a fin de reconstruirlas estrategias para el ingreso y la permanencia desplegadas por las dos universidades estudiadas.

En este momento de la investigación, hemos avanzado en la tarea de entrevistar a funcionarios y en el análisis de documentos para identificar los dispositivos institucionales para la inclusión implementados. Asimismo, hemos empezado a realizar las primeras entrevistas en profundidad a estudiantes, tanto recién ingresados como avanzados, de Periodismo y de Enfermería de la UNDAV. En el presente artículo, como ya hemos señalado, nos centraremos en la discusión de las estrategias y dispositivos institucionales inclusivos desplegados en el ingreso y primer año por las universidades estudiadas. Para abordar el contrapunto entre estrategias institucionales y experiencia estudiantil, tomaremos tan solo el caso de los/as estudiantes de reciente ingreso de la carrera de Periodismo de la UNDAV.<sup>3</sup>

#### 4. El ingreso y el acompañamiento al primer año en la UNDAV y la UNAJ

Los esquemas de gestión del ingreso de las universidades nacionales son múltiples y variados. Gorostiaga et al (2017: 155-156) retoman una clasificación de Sigal y Dávila:<sup>4</sup> Ingreso irrestricto (con tres submodalidades: sin preingreso, con cursos de apoyo y nivelación, con cursos y exámenes vinculantes con el plan de estudios); Ingreso mediante pruebas de examen, sin cupo; Ingreso

---

<sup>3</sup> Las entrevistas utilizadas para el análisis realizado en este artículo fueron producidas en el marco de un trabajo práctico en la materia Metodología de la Investigación II, correspondiente al 4º año de la Licenciatura en Periodismo de la UNDAV. En tal sentido, agradecemos a los/as estudiantes que produjeron ese material: Mauro Accattoli Román, Darío Argüello, Giovanna Asprea, Clarisa Baez, Sofia Fortunato Rossi, Gabriel Gauto, Evelin Giancristoforo, Maria Sol Giordani, Juan Bautista Irigaray, Jessica Jara, Osvaldo Lambrecht, Brenda Lara, María Belén Maron, Fernando Nieva, Julián Padilla, Lucas Pingitzer, Lisandro Rolón Macarí, Analia Serrudo, Camila Szulz, Gisella Vazquez, Anabel Villar y Gianni Zecca.

<sup>4</sup> Sigal, V. y Dávila, M. (2004). La cuestión de la admisión a los estudios universitarios en Argentina (pp. 205-222). En O. Barsky, V. Sigal y M. Dávila (coords.), *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XXI.

mediante prueba y cupo. En la UNDAV y la UNAJ el ingreso, irrestricto, se organizó desde sus comienzos a través de cursos de ingreso que cumplieron una función de diagnóstico y de introducción a la vida universitaria, para luego articular con otros dispositivos tendientes a construir la inclusión.

En Avellaneda, el Programa de Ingreso se desarrollaba en base a tres seminarios (Introducción a la Universidad, Comprensión oral y escrita y Producción de textos y Matemáticas –solo para algunas carreras–) y duraba alrededor de dos meses.<sup>5</sup> Éstos se aprobaban con el 75% de asistencia, la realización de distintas evaluaciones y una evaluación integradora final. La no aprobación de esta última no implicaba quedar afuera de la Universidad, sino recibir indicaciones que condicionaban el número de materias a cursar durante el primer cuatrimestre de las carreras e instauraban un acompañamiento tutorial para orientar al estudiante hacia las ofertas específicas que ofrece el Programa de Apoyo, Retención y Reinserción. Estas ofertas incluyen, además del acompañamiento tutorial, talleres en Comprensión y Producción oral y escrita y Matemática, y también apoyo disciplinar, que se organiza según las necesidades detectadas. Es por ello que la labor de los/as tutores/as es central.

En la UNAJ, el Curso de Preparación Universitaria se dicta al comienzo de cada año lectivo, con una duración de siete semanas, desde 2012. Está integrado por un Taller de Vida Universitaria, destinado a orientar al/a la estudiante en las dinámicas institucionales, y por cursos de Lengua y Matemática. El esquema es similar al del caso anterior: el requerimiento es la asistencia, pero si no se aprueban las instancias de evaluación, se deriva a los/as estudiantes a talleres complementarios en Lengua y Matemática (según sea el seminario desaprobado), que se desarrollan a lo largo de todo el semestre.

La diferencia en la UNAJ es que el Curso de Preparación Universitaria articula con un Ciclo Inicial común a todas las carreras. En efecto, desde su fundación, esta Universidad ha organizado cuatro materias comunes, destinadas a favorecer el pasaje desde la escuela secundaria a la educación superior: Matemática, Taller de Lectura y Escritura, Prácticas Culturales y Problemas de Historia Argentina.

---

<sup>5</sup> Nos referimos al Programa de Ingreso en pasado porque, como referiremos más adelante, ha sido discontinuado en 2018, ensayando otros dispositivos de gestión del ingreso.

En el año 2010, Villanueva, el rector, nos convocó a un grupo de docentes para pensar un primer año común y obligatorio a todas las carreras de la universidad. La idea en ese momento era [...] entender que en un primer año, en un primer tramo –un primer año no porque sea año calendario, ¿no?– pero en una primera instancia, en un inicio... se juega la construcción de algunas herramientas que son importantes para el desarrollo futuro de ese estudiando, ¿no? La idea de que existe una construcción de un ser estudiante, que eso... tiene que ver con prácticas y con representaciones, y no necesariamente con conocimientos. Y en la medida que eso esté como afianzado, eso asegura o fortalece la trayectoria siguiente. Alrededor de eso se conversó sobre la creación de un ciclo inicial [...] Cada una de esas materias tenía y tiene, digamos, un fundamento, ¿no? En caso de Matemática... era la idea de plantear un tipo de conocimiento que apostara al análisis básicamente, ¿no?, a la construcción de criterios para el análisis. En el caso del Taller de lectura obviamente que tuviera que ver con las prácticas de escritura... de lectura y escritura. Y de una u otra manera tanto Prácticas Culturales como Problemas de Historia Argentina, apostaban también a la idea de una formación más general del estudiante. La idea siempre era que... nosotros íbamos a formar profesionales no solamente de una profesión, sino profesionales en un sentido general. Profesionales que pudieran comprometerse con su comunidad... (Directora del Instituto de Estudios Iniciales, UNAJ)

Desde el año 2012, esas materias, así como el curso de ingreso, son gestionadas por el Instituto de Estudios Iniciales –la UNAJ está organizada en Institutos, no en Facultades ni Departamentos–. De modo que en esta institución hay una dependencia, con el mismo estatus que los otros Institutos disciplinares (Ciencias Sociales y Administración, Ingeniería y Agronomía, Ciencias de la Salud) destinada a gestionar, reflexionar y desarrollar propuestas para el ingreso y el primer año de la vida universitaria. Por eso en la UNAJ, si no se aprueban las evaluaciones finales de los seminarios del ingreso, no puede avanzarse con el cursado de una o más de las materias del Ciclo Inicial. Por otro lado, cabe señalar que en el primer año estas cuatro asignaturas se cursan conjuntamente con materias específicas de las carreras, de modo de no retrasar la vinculación con el campo profesional elegido por los/as estudiantes.

Nosotros lo que proponíamos era... que este primer año fuera en paralelo a las materias específicas de la carrera, justamente para que los estudiantes tuvieran esta formación general y al mismo tiempo alguna cosa particular que no los desvinculara tanto, que no postergara en el tiempo el sentir que hacían su carrera. Eso era una diferencia, ¿no? Los estudiantes ingresan a la universidad, ingresan al primer año de su carrera... y en el plan de estudios de sus carreras, están incorporadas estas cuatro materias comunes y obligatorias (Directora del Instituto de Estudios Iniciales, UNAJ).

También en la UNAJ se han desarrollado dispositivos de apoyo y acompañamiento a los/as estudiantes que abarcan tutorías, clases de apoyo y la gestión de becas para padres y madres. Pero en este caso dependen de la Dirección de Orientación Estudiantil, dependiente de la Unidad de Asuntos Estudiantiles.

Así como en la UNAJ el Instituto de Estudios Iniciales está abocado a encontrar estrategias para acompañar y facilitar el ingreso y el recorrido de los/as estudiantes a lo largo del primer año de la carrera, en la UNDAV resulta importante la labor de seguimiento realizada por los/as tutores/as en el contexto del Programa de Apoyo a los Estudiantes de Grado y Pregrado, Retención y Reinserción. Éstos/as no solo realizan un seguimiento de las indicaciones brindadas a los/as estudiantes al finalizar el ingreso, orientándolos/as en aspectos administrativos y de organización de los estudios, sino que también realizan un monitoreo de las trayectorias de los/as ingresantes a primer año, para detectar situaciones de riesgo de abandono y poder intervenir sobre ellas (Denazis y Alonso, 2015 y 2016; Denazis, Alonso y Capurro, 2017). Así lo explican las funcionarias de la Secretaría Académica que han diseñado el dispositivo:

se realizó un seguimiento con cortes periódicos más breves, en relación con los datos sobre inasistencias (cantidad de inasistencias por materia a la tercera semana de cursada, a la séptima y al finalizar la misma). La sistematización de estos datos nos permitió identificar y priorizar estudiantes a contactar, según la cantidad de materias en las que presentaban inasistencias. La detección temprana de los motivos a la tercera semana de clases permitió una más rápida reincorporación de estudiantes. Según los motivos expresados se diseñaban estrategias particulares que permitían a los estudiantes retomar sus estudios en

por lo menos, una de las asignaturas de la totalidad que habían abandonado (Denazis y Alonso, 2015: 5).

Esta tarea de detección de dificultades es articulada con la orientación sobre las distintas opciones de refuerzos de competencias académicas que ha desarrollado la Universidad, ya mencionadas.

Hicimos diferentes cortes... el que no se anotó a ninguna materia en el cuatrimestre, el que pasaba la tercera falta consecutiva lo llamábamos riesgo de abandono, ¿sí? Bueno, y ahí intervenían los tutores... llamando por teléfono para los que estaban por dejar y ubicándolos en diferentes dispositivos: los talleres, el acompañamiento... Paralelamente, como otro dispositivo, se armó el Área Socio-educativa. En el Área Socio-educativa trabajamos con redes... se incorporó gente de la Municipalidad a trabajar, porque no es nuestra función cubrir la parte asistencial. Entonces yo en ese momento fui a hablar con el Secretario de Salud y Acción Social para que nos ponga en contacto con hospitales, Centros de la Mujer, violencia... Entonces una de las personas de la Municipalidad se integró para facilitarnos el acceso a las instituciones... al equipo socio-educativo, que son psicólogas y asistente social. Entonces, algunos eran puestos en contacto con ese equipo, otros con clases de apoyo, otros con talleres de lecto-comprensión, de matemática... (Secretaria Académica, UNDAV).

Otro aspecto común entre ambas instituciones es una preocupación por la formación docente, en la convicción de que las concepciones de los/as profesores/as operan en la construcción de la inclusión o, por el contrario, en la producción de la selectividad. En la UNDAV, esta tarea es encarada desde el Programa de Apoyo, Seguimiento y Evaluación de la Enseñanza que, además de contemplar acciones de formación, integra diversas fuentes de información para identificar necesidades –encuestas a estudiantes, encuestas a docentes, planificaciones cuatrimestrales– (Denazis et al, 2017). En este marco, desde 2011 se realizan anualmente dos Jornadas Docentes con la participación de todos/as los/as profesores/as de la institución, orientadas inicialmente a difundir y discutir los documentos básicos que plantean la identidad de la UNDAV (Estatuto Universitario, Proyecto Institucional de la Universidad, principios fundacionales) y posteriormente a problematizar y debatir las concepciones de inclusión, los

criterios y modos de evaluación, los modelos curriculares y de enseñanza, la incorporación de las TICs a las prácticas de enseñanza, etc. Las Jornadas son complementadas con una Expo-enseñanza anual, espacio de intercambio donde los/as docentes que así lo desean cuentan sus “buenas prácticas”, con una modalidad de funcionamiento en ateneo.<sup>6</sup>

A estos espacios colectivos de reflexión se agregó, a partir de 2014, una propuesta específica de formación, organizada como Trayecto Didáctico Pedagógico, que abarca los siguientes cursos, ofertados sucesivamente como cursos de posgrado: Didáctica de Nivel Superior, Currículum y Diseño de Proyectos de Enseñanza, Fundamentos de Tecnología Educativa, Evaluación de los Aprendizajes en el Nivel Superior. Por estos cursos han pasado, hasta el 2017, 175 docentes (Denazis et al, 2017).

En el caso de la UNAJ, también advertimos la conjunción de una oferta académica de formación docente, que apunta a discutir aspectos considerados centrales a la hora de construir la inclusión en la universidad, y la constitución de espacios de reflexión y debate entre profesores. Así, en 2016, en esta institución se ha aprobado un Plan de Formación Docente que plantea igualmente un trayecto formativo para los/as profesores/as, a fin de ampliar sus herramientas pedagógicas y didácticas en el desarrollo de sus clases. Este Plan contempla cuatro seminarios obligatorios (Estado, Sociedad y Educación Superior; La Evaluación Educativa; Planificación y Modelos de Enseñanza y Didáctica Específica –de las distintas áreas de conocimiento–) y diversas ofertas optativas (que hasta 2017 han incluido cuestiones de género, discapacidad, educación en entornos virtuales, lecto-escritura en la universidad, producción y uso de materiales didácticos, inglés para investigadores).

En lo que respecta a los espacios de trabajo colectivo sobre las prácticas docentes, destacaremos en este trabajo, dado su foco en el ingreso y el primer año, la dinámica de reuniones sistemáticas que tienen las materias del

<sup>6</sup> Las experiencias presentadas en las primeras ediciones de las Expo-enseñanza fueron recopiladas en Denazis, J. (ed.) (2017). *Innovar e Incluir en la Universidad. Prácticas y recorridos docentes en educación superior*. Avellaneda: UNDAV Ediciones. Con la misma intención de propiciar la difusión y el debate sobre las modalidades de enseñanza en 2017 la UNDAV, la UNAJ y la UNPAZ organizaron en forma conjunta el Primer Congreso Nacional de Prácticas de Enseñanza en la Universidad.

Ciclo Inicial. Dado que, como hemos visto, por estas asignaturas transitan todos/as los/as estudiantes de la UNAJ, son materias con muchos/as profesores/as.<sup>7</sup> En ellas se organizan reuniones quincenales o mensuales para discutir estrategias de enseñanza, modos de evaluación, producción de materiales de apoyo a la enseñanza, como así también necesidades específicas de formación y actualización.

Todas las materias tienen reuniones de cátedra, en algunos casos quincenales, en otros casos mensuales. [...] Por ejemplo, en Historia nosotros siempre hemos ido variando, ¿no? Pero... el primero y el segundo año trabajamos mucho sobre el armado de las clases... Nosotros la primera vez que dábamos la materia, nos juntábamos cada 15 días y en función de un cronograma que teníamos era: “Bueno, este tema cómo lo damos, qué hacemos”. Conversamos mucho sobre los parciales: cómo armar los parciales; cómo evaluarlos; cómo implementarlos. Cuando eso más o menos estuvo estabilizado, pasamos a... conversar, digamos, de tomarnos más el espacio de la reunión de cátedra, como espacio de formación docente. Entonces hicimos como seminarios temáticos, donde leímos cosas... Nosotros en Historia, por ejemplo, nos reunimos cada 15 días, en grupos... porque somos 50. [...] En el caso de Prácticas Culturales, ellos se reúnen una vez por mes, todos. Y lo que se va haciendo es una evaluación también de cómo está funcionando la materia, se hacen propuestas a cerca de las actividades que se van desarrollando... (Directora del Instituto de Estudios Iniciales, UNAJ).

Así, en ambas universidades, la conjunción de ofertas específicas de formación docente y de espacios de intercambio y discusión entre profesores/as interpela las prácticas pedagógicas, volviendo inevitable para estos/as últimos/as el interrogarse sobre sus estrategias y dificultando la naturalización de concepciones y modalidades expulsivas –sin que por ello podamos afirmar que estas últimas están ausentes–.

En línea con lo anterior, queremos destacar un último aspecto que se advierte en ambas instituciones: la permanente reflexión sobre las prácticas –no

---

<sup>7</sup> En la UNAJ no hay cátedras, sino materias organizadas con un coordinador que se ocupa de promover la articulación entre docentes y la generación de espacios de intercambio para establecer criterios comunes a las distintas comisiones de la asignatura.

solo de los/as docentes, sino también en las instancias de gestión— lleva a aprendizajes institucionales. En la UNAJ, esto ha dado lugar a la modificación de equipos y formas de abordajes, por ejemplo, de la enseñanza de la Matemática.

En la UNDAV, esta revisión de lo actuado ha llevado a explorar modos de articular mejor el ingreso con las carreras gestionadas por los Departamentos, lo cual desembocó inicialmente en la incorporación de los/as tutores/as a los distintos Departamentos y, este año 2018, en la eliminación del Curso de Ingreso y su reemplazo por una etapa diagnóstica articulada con talleres cuatrimestrales complementarios de Comprensión y Producción Oral y Escrita, por un lado, y Matemática, por el otro. De esta manera, ahora ya no se limita el número de materias a cursar, pero sí se hacen indicaciones sobre la necesidad de cursar estos talleres complementarios, ante la detección de problemas en el manejo de tales lenguajes. Dado lo reciente de este cambio, no puede evaluarse aún su incidencia, respecto del esquema anterior del curso de ingreso.

En resumen, en ambas universidades se advierte un interés explícito por organizar y acompañar el ingreso de los/as estudiantes, entendiendo a este último como un proceso. Asimismo, es clara la preocupación por encontrar estrategias para responder a la brecha entre los saberes y capacidades desarrollados en instancias previas del sistema educativo y los que requiere la institución universitaria. Finalmente, cada universidad ha desarrollado dispositivos para captar y atender las necesidades diversas de los/as estudiantes, proponiendo distintos recorridos y ritmos, tal como lo plantea la idea de inclusión educativa. La pregunta que nos hacemos en nuestra investigación es en qué medida estos dispositivos son apropiados por los/as estudiantes y les brindan a estos/as últimos/as recursos para responder a los desafíos que deben enfrentar, en este caso, al comienzo de su carrera universitaria. En el siguiente apartado exploramos este interrogante entre los/as estudiantes de ingreso reciente a la carrera de Periodismo de la UNDAV.

## 5. La experiencia estudiantil en el ingreso en la carrera de Periodismo de la UNDAV

Para comenzar a abordar los recorridos universitarios de estos/as estudiantes, nos preguntamos cómo llegan a la UNDAV, cómo eligen a esta

institución. Del relato de los y las ingresantes se desprende que se trata efectivamente de una elección que responde a un proceso previo de exploración de opciones, ya sea buscando información sobre distintas ofertas educativas, ya sea inclusive a través de experiencias anteriores en otras instituciones. Veamos dos ejemplos:

Primero investigué... entre las primeras tres estaba la UNDAV, pero antes estaba TEA y DEPORTEA, que me dijeron que era una buena institución. El tema de la plata no ayudaba y mis padres no era que desconfiaran de mí... pero me preguntaban si era lo que quería o era tirar la plata (Estudiante varón 1).  
Porque es la única universidad que me ofrecía periodismo y además porque estuve antes en el CBC de la UBA, donde después de los 4 años tenía un posgrado de Periodismo, ya que la carrera oficial era Comunicación Social. En la universidad que estoy ahora me da la oportunidad de estudiar lo que quiero que es la orientación de política internacional y puedo hacer prácticas pre profesionales en los primeros años y no en 5to año como en la UBA (Estudiante mujer 1).

Como se advierte en las citas anteriores, la elección de la UNDAV está fuertemente ligada a la carrera: es una universidad que aparece como una buena opción para estudiar periodismo, carrera que no está presente en muchas universidades públicas. A este hecho se le agregan otras consideraciones: la gratuidad, la accesibilidad para los/as estudiantes que son del sur del Conurbano Bonaerense, el carácter inclusivo que se advierte en la falta de barreras para el ingreso.

La entrada a la UNDAV es —o era hasta este año—, como hemos visto, el curso de ingreso. La experiencia de los/as estudiantes con respecto a este último es ampliamente positiva. Los relatos son recurrentes en caracterizar el curso como un espacio que facilita el ingreso a la Universidad, fundamentalmente a partir de la predisposición de los/as docentes para acompañar y habilitar ese pasaje.

Los profesores que me tocaron eran bastante buenos, siempre estaban ayudando y explicando los textos. Siempre tuve ayuda de ellos, y para nada se me dificultó (Estudiante mujer 2).

Fue medio raro porque fue la primera vez que me mandé sola hasta Piñeyro y estaba lleno de gente. Me sentí mejor a comparación de la UBA, donde había

hecho el CBC, era diferente, como que te prestaban más atención, te preguntaban cómo te sentías y en la UBA nada que ver (Estudiante mujer 3).

Así, los/as profesores/as del ingreso parecen encarnar este mandato inclusivo que caracteriza a la institución, aspecto que no siempre se da. En efecto, otras investigaciones sobre políticas institucionales para favorecer el ingreso y la permanencia en universidades del Conurbano Bonaerense sostienen que las “actitudes expulsivas” o la “falta de compromiso” de algunos/as profesores/as constituyen una limitación a la hora de construir tales políticas (Arias et al, 2015; Gorostiaga et al, 2017).

Los/as estudiantes valoran el carácter no restrictivo del curso de ingreso, que no es eliminatorio. Inclusive si reprobaba el trabajo integrador final, el/la ingresante no queda afuera de la Universidad, sino que, como hemos visto, se proponen distintas vías para desarrollar las capacidades aún no adquiridas, a fin de evitar el fracaso al empezar las asignaturas de la carrera.

Era conciso, y lo que más rescato es que no te excluían. Te incluían, te dejaban entrar y si tenías dificultades, te apoyaban. Y me resultó importante que no daban un examen de ingreso que sea eliminatorio (Estudiante mujer 2).

Sentí apoyo en el sentido de que nunca me excluyeron, que dijeron “aunque te vaya mal, vos vas a poder entrar a la carrera”, y siempre tuve apoyo para que no deje la carrera, incluso me llamaron, para preguntarme si iba o no. Eso es lo que más me llamó de la universidad (Estudiante varón 2).

Más allá de estas notas comunes, la experiencia en el curso de ingreso es variada entre los/as estudiantes. Algunos/as lo superan rápidamente, sin mayores dificultades. Para otros/as, es en esta instancia donde comienzan a vivenciarse las primeras “pruebas” que marcan la trayectoria: se complica la realización del trabajo integrador, los tiempos resultan insuficientes para desarrollar los aprendizajes requeridos, aparecen dificultades de comprensión o de escritura. Frente a ellas, los/as estudiantes no se sienten solos/as, sino que ahí empiezan a funcionar los distintos dispositivos para garantizar la permanencia en la Universidad. En algunos casos, el propio curso de ingreso brinda las herramientas para superar los problemas; en otros, se recomienda a los/as alumnos/as la realización de talleres complementarios y el cursado de menos materias, acompañándolos/as desde tutorías.

El ingreso me costó bastante porque era empezar de cero de nuevo, en un mundo completamente diferente. Empezar a relacionarme con la gente de nuevo fue todo un proceso. Había mucho material, mucha carga teórica, pero en realidad fue bastante corto el ingreso y lo pude afrontar... La dificultad principal al momento de hacer el ingreso fue la realización del trabajo integrador final, no sabía cómo empezarlo, pero gracias al apoyo docente pude sacarlo adelante (Estudiante mujer 4).

Usé tutorías cuando ya arranqué con la carrera, que te ponen el límite de materias, pero cursando el taller y después cuando aprobás el taller, ingresás a las materias que querés (Estudiante mujer 3).

Una vez comenzada la carrera, los/as estudiantes valoran la posibilidad de participar en proyectos y espacios de prácticas que les permiten desarrollar competencias profesionales ligadas con el “saber hacer” y el “saber ser”. Entre ellas, se destaca la participación en programas de radio y los aprendizajes en torno a la escritura periodística.

Ahora tengo la posibilidad de estar haciendo prácticas en la radio en “Deportivo UNDAV”, así que eso me está ayudando bastante. Me facilita el tema de hablar, de estar frente al micrófono (Estudiante varón 3).

Me apoyaron en el tema de las prácticas, actualmente participo del noticiero de UNDAV TV, “Siete Puentes”, y tengo una columna de política internacional en Uni-mundo en la radio (Estudiante mujer 1).

Los proyectos son fundamentales. La Universidad te brinda posibilidades de crecer profesionalmente así no estás tan “duro” cuando te toca trabajar en el mundo. Estoy en proyectos que son de mucha ayuda. Deportivo UNDAV me sacó los nervios que le tenía al micrófono, de hecho, ya me gusta hablar. También el tema de la escritura, si bien escribo en una página, ayuda un poco porque así no tengo tantos errores. El tema académico está bien, porque se nota que se preocupan, que quieren ayudarte, que están ahí (Estudiante varón 1).

También se enfrentan a nuevas dificultades, que son variadas, en relación con sus distintas fortalezas, debilidades e intereses. Para algunos/as, la “prueba” surge de las dificultades de escritura, que se agrandan ya que en los primeros años de la carrera hay asignaturas ligadas al desarrollo de esta competencia, propia del periodismo gráfico. Otros/as, en cambio, más

afectos a la práctica, se sienten abrumados/as ante las materias que tienen una bibliografía más amplia y que les exigen muchas horas de lectura

De los relatos se desprende que los/as estudiantes conocen los distintos recursos que la Universidad les ofrece para enfrentar estas “pruebas”. En primer lugar, siguen estando presentes los/as profesores/as que aparecen accesibles, interesados/as en los aprendizajes, brindando consejos que abren caminos. En segundo lugar, se mencionan las tutorías y los talleres complementarios de lecto-escritura.

Teoría y Narrativa 1 me costó la escritura. Eso siento que me complicó, pero gracias a Dios pude llevarla con el pasar de las clases... consultar dudas con la profesora (Estudiante varón 4).

Tuve un tutor, un cuatrimestre, que me ayudó cuando ingresé a la carrera, me ayudaba a poder escribir bien, también fui a un taller de lecto-comprensión que me pareció bastante fácil y me ayudó también (Estudiante varón 2).

Como se advierte en esta última cita, algunos/as aprovechan estas oportunidades y las evalúan positivamente. Otros/as, en cambio, buscan caminos alternativos, apoyándose en sus compañeros o redoblando esfuerzos personales: hay que persistir, dedicar más tiempo, probar de otra manera. Otros/as aun optan por abandonar las asignaturas que les requieren más tiempo y trabajo.

Con ayuda de compañeros [pudo resolver las dificultades con los textos de una materia, que le resultaban muy complicados]. Uno de ellos hizo un resumen bastante completo, pero no solamente me guié por eso, sino que leí otra vez los textos y pude entender lo que me querían enseñar (Estudiante varón 1).

Cuando cursé taller de redacción, que tenía un tipo de problema con la escritura me lo sugirieron [asistir a un taller de apoyo en escritura], pero nunca fui. Aprendí a base de leer más y comprender un poco más (Estudiante varón 5).

Solamente una [materia le resultó difícil], que es X. Pero fue porque no le puse ganas a la materia. Además, no me gustaba cómo el profesor la daba y terminé dejándola (Estudiante mujer 4).

Una prueba extendida es la necesidad de conciliar el trabajo y el estudio. No todos/as la afrontan, sin embargo, ya que muchos/as estudiantes son sostenidos económicamente por sus familias, que apuestan a invertir

en ellos para que puedan recibirse rápidamente, dentro de los tiempos previstos por la carrera. Otros/as solventan sus gastos a través del Plan Progresar, pero este apoyo se ve restringido en el último tiempo. En el caso de los/as que trabajan, la conciliación se hace a menudo limitando el número de materias cursadas y alargando, por lo tanto, la duración de la carrera. Esta reducción no siempre es planeada de antemano, sino que se define ya iniciada la cursada, al percibirse que no se pueden sostener los requerimientos de la misma.

Estoy trabajando actualmente en Pizza Hut. [...] Al pasar de un cargo a otro, mis horarios se amoldaron, pero antes no podía coordinar las dos cosas porque se me superponían los horarios, razón por la cual me vi obligado a dejar materias como Introducción a la comunicación y Estado y Sociedad este año (Estudiante varón 6).

Finalmente, para algunos/as estudiantes surgen desafíos que tienen que ver con la relación docente-alumno/a. Si bien, como hemos visto, los/as docentes aparecen mayoritariamente en las narrativas de los/as ingresantes como facilitadores/as de los procesos de aprendizaje (no solo en el ingreso, sino también luego del comienzo de la carrera), hay casos en los que son parte de las dificultades que ellos/as deben superar. Así, se mencionan injusticias, arbitrariedades que generan enojo y, sobre todo, impotencia.

Hay muchos que te la complican, no te voy a dar el nombre, pero me pasó en la materia X, creo que fue injusto. Tenía que dar un recuperatorio con el profesor, me tocó hablar primero, hablé, hablé y hablé, me hizo preguntas y me dice: “bueno, vos ya estás aprobado, no tenés que presentarte a final”. “Ah, bueno, genial”. A otros dos compañeros los desaprobó... les dice “ustedes estudien”. Y yo, de curioso, que me arrepiento hasta el día de hoy, le pregunto: “Profe ¿cuánto me quedó?”. Me mira y me dice: “te voy hacer una pregunta más”. Me complicó con esa pregunta, que me mandó a final... y el examen final que hizo todo lo posible para que yo no aprobara, pero pude aprobar a base de que había estudiado y sabía lo que decía (Estudiante varón 5).

Un aspecto importante, que cada vez adquiere más visibilidad en el contexto de una renovada conciencia sobre las asimetrías de género, es el

trato diferencial que algunas jóvenes estudiantes mujeres reciben de algunos profesores varones, configurando situaciones de falta de respeto y, para algunas, hasta de acoso. Si bien en la UNDAV desde su apertura se ha trabajado explícitamente esta temática, buscando ser una universidad inclusiva también desde el punto de vista del género –con la actividad de grupos feministas y trans, y la realización de distintas muestras, talleres y espacios de concientización sobre la temática–, es evidente que queda mucho camino por recorrer. Se ha desarrollado un Protocolo contra el acoso y la violencia de género, pero tanto en estas situaciones, como en otras donde se ponen en escenas conflictos entre docentes y estudiantes, la sensación de muchos/as estudiantes es que las relaciones de poder no los/as favorecen y, por lo tanto, la mejor estrategia es soportar lo que se percibe como injusticia, arbitrariedad o destrato.

Utilizaba palabras que considero no deberían usarse en la relación docente-alumno. Entiendo, que se genera una relación, pero ya el tema del acoso era otra cosa. Traté de tomar distancia. A mí me ha dicho, estando con una compañera sola, “tenés manchado el pantalón”, para luego tocarme la pierna o mirarme las piernas y decirme “a ver el tatuaje que tenés ahí”, y otras cosas más. Desagradables. [...] Sé que existe una entidad en la Universidad, una dirección para denunciar casos de acoso o esas cosas, lo habíamos averiguado con una compañera para otro caso, para un compañero que ahora ya no está más. Pero como ya pasó, ya fue. No lo vamos a hacer para este profesor, no recuerdo tanto como para generar la problemática ahora (Estudiante mujer 2).

La verdad que sí, me la complicó bastante. Sinceramente no se lo dije para no pelear porque yo sé que en una relación alumno-profesor siempre gana el profesor, es así (Estudiante varón 5).

Hemos intentado en estas líneas plasmar algunas pistas que se desprenden de nuestros primeros análisis acerca de cómo construyen los/as ingresantes a Periodismo de la UNDAV sus trayectorias universitarias, las dificultades que afrontan y los recursos institucionales con que cuentan para sobrellevarlas. Se trata de un análisis preliminar, que debe ser profundizado y comparado con la experiencia de ingresantes de otras carreras y de estudiantes avanzados.

## 6. Conclusiones

Hemos buscado, en este artículo, comenzar a responder, con los datos aún limitados que tenemos en esta instancia de la investigación, nuestra pregunta-problema, centrándonos solo en los primeros pasos de los/as estudiantes en la universidad. Esto nos ha llevado, por un lado, a identificar estrategias y dispositivos implementados por la UNDAV y la UNAJ en el ingreso, orientados a construir una universidad inclusiva, que no solo garantice el ingreso irrestricto, sino que identifique las distintas necesidades de los/as estudiantes y ofrezca alternativas para ellas. Hemos visto, entonces, que el curso de ingreso cumple en estas instituciones una doble función: ayuda a los/as estudiantes –muchos de ellos/as primera generación en la universidad– a orientarse en la institución universitaria e identifica necesidades a tener en cuenta para generar las condiciones que faciliten la continuidad de los estudios. Sobre esta base, luego resultan centrales las acciones implementadas para desarrollar los saberes y capacidades transversales necesarios para sostener la vida universitaria y las funciones de acompañamiento y tutoría, que son resueltas de distinta manera en cada institución. Hemos resaltado también los procesos de aprendizaje institucional que se advierte en estas universidades.

Esto nos remite a nuestra pregunta central: ¿en qué medida estas estrategias y dispositivos institucionales para el ingreso brindan a los/as estudiantes herramientas para enfrentar las “pruebas” que experimentan en esta primera instancia de su recorrido universitario? En este momento preliminar de nuestra investigación, solo podemos responderla para la carrera de Periodismo de la UNDAV –el proyecto en su conjunto se plantea abarcar, en cada universidad, tres carreras de campo disciplinares distintos (Ciencias Sociales, Ingeniería y Salud)–. En tal sentido, hemos visto que la experiencia del ingreso ayuda efectivamente a los/as estudiantes a orientarse en la universidad y afrontar dificultades que algunos/as comienzan a experimentar en el ingreso. También advertimos que las vivencias y necesidades experimentadas por los/as estudiantes son, en efecto, diversas. Y que los esquemas de acompañamiento son efectivos para asesorar los/as en las herramientas que la universidad les brinda para enfrentarlas. Asimismo, concluimos que el conocimiento no siempre se traduce en aprovechamiento de esos recursos.

Finalmente, hemos comenzado a identificar una serie de desafíos que los/as estudiantes experimentan en el primer año. Algunos de ellos surgen de las propias dinámicas universitarias (dificultades en la organización del estudio, con ciertos aprendizajes, en los modos de relacionamiento con profesores/as y compañeros/as). Otros, en cambio, tienen que ver con las tensiones que se producen entre los requerimientos de la universidad y otras esferas de la vida cotidiana de los/as estudiantes (el trabajo, la familia). En la continuidad de nuestra investigación nos proponemos profundizar las comparaciones entre carreras e instituciones, y abarcar también otros momentos de la trayectoria universitaria de los/as estudiantes.

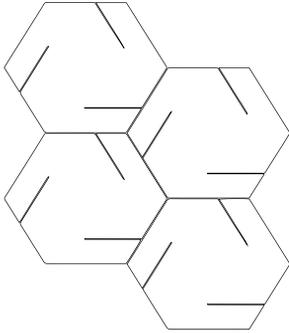
## 7. Bibliografía

- Arias, M. F., Mihal, I., Lastra, K. y Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del Conurbano Bonaerense en la Argentina: un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 47-69.
- Bertaux, D. (1988). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. Historia oral e historias de vida. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (18), 55-80.
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario: Hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cerezo, L. (2015). *Traectorias universitarias de jóvenes en situación de riesgo de vulnerabilidad* (Tesis de Maestría). FLACSO. Buenos Aires.
- Chiroleu, A. (2009). La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En A. Chiroleu y M. Marquina (comps.), *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- \_\_\_\_ (2012). Políticas de Educación Superior en América Latina en el Siglo XXI: ¿Inclusión o Calidad? *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(13), 1-16. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v20n13.2012>
- \_\_\_\_ (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior? *Espacio Abierto*, 22(2), 279-304.
- \_\_\_\_ (2016). Políticas públicas de inclusión y democratización universita-

- ria: hacia una ampliación de las bases sociales de las instituciones. En I. Arranciaga (comp.), *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas* (pp. 9-39). Río Gallegos: Ediciones UNPA.
- Chiroleu, A. y Marquina, M. (2012). Tiempos interesantes: complejidades, contradicciones e incertidumbre de la política universitaria actual. En A. Chiroleu, M. Marquina y E. Rinesi. (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Denazis, J. y Alonso, A. (2015). *Democratización educativa en clave de inclusión: Gestión e investigación para la detección temprana de estudiantes en riesgo de abandono y abandono* (Ponencia). XV Coloquio Internacional de Gestión Universitaria 2015. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.
- \_\_\_\_ (2016). *Investigación educativa para la gestión académica: motivos y líneas de acción 2015-2016*. (Ponencia). XVI Coloquio Internacional de Gestión Universitaria 2016. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú.
- Denazis, J., Alonso, A. y Capurro, A. (2017). *Universidad Nacional de Avellaneda: Integración de programas que atienden la calidad, inclusión, mejora continua, flexibilidad e innovación* (Ponencia). Eje 2 de la III Conferencia Regional de Educación Superior (CRES). Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe - Universidad Nacional de Córdoba - Consejo Interuniversitario Nacional - Secretaría de Políticas Universitarias. Córdoba.
- García de Fanelli, A. (2009). La nueva agenda de las políticas universitarias. Continuidades y rupturas. En S. Gvirtz y A. Camou (coords.), *La Universidad Argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-estado* (pp. 269-278). Buenos Aires: Granica.
- \_\_\_\_ (2014). Inclusión social en la Educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación. *Páginas de Educación*, 7(2), 124-151.
- Gorostiaga, J., Lastra, K. y Muñíos de Britos, S. M. (2017). Políticas institucionales para favorecer el acceso y la permanencia en universidades argentinas: el análisis de cuatro instituciones del conurbano bonaerense. *Páginas de Educación*, 10(1), 151-173.

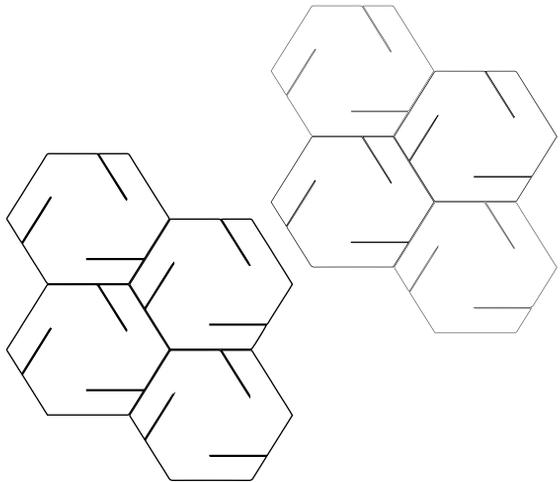
- Krichesky, G. y Pérez, A. (2015). El concepto de inclusión. Perspectivas teóricas e implicancias. En A. Pérez y M. Krichesky (comps.), *La escuela secundaria en el foco de la inclusión educativa. Investigación, desafíos y propuestas* (pp. 17-42). Avellaneda: UNDAV Ediciones.
- Marquina, M. (2011). El ingreso a la universidad a partir de la reforma de los '90: las nuevas universidades del conurbano bonaerense. En N. Gluz (ed.), *Admisión a la universidad y selectividad social: cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"* (pp. 63-86). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Martuccelli, D. (2006). *Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine*. París: Armand Colin.
- Mendonça, M. (2015). La creación de nuevas universidades nacionales en la década de los años setenta. *Perfiles Educativos*, 37(150),171-187.
- Toribio, D. (2010). La expansión de la educación superior en contextos de crisis social y política. En D. Toribio (comp.), *La universidad en la Argentina: miradas sobre su evolución y perspectivas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.





## **Capítulo 3**

# **Reflexiones histórico-conceptuales**





# La universidad y la integración sudamericana

Aritz Recalde (UNA)

## Resumen

La Reforma Universitaria del año 1918 es uno de los procesos políticos y culturales argentinos con mayor ascendencia en Sudamérica. Las jornadas influyeron en cuatro grandes temas. Primero: la Reforma fortaleció las nociones de autonomía y de cogobierno universitario. Segundo: se impulsó un cambio de los planteles docentes, de la metodología y de la orientación de la enseñanza. Tercero: la iniciativa politizó a la juventud y fue un catalizador para la constitución de agrupamientos y de federaciones estudiantiles en varios países de Sudamérica. Cuarto: la Reforma derivó en una corriente cultural y política de sentido americanista, antiimperialista y de orientación social.

Muchos de estos objetivos iniciales fueron cambiando con el tiempo y difícilmente se pueda concluir en una definición única y acabada de los alcances concretos de aquellas jornadas. La pluralidad de actores, de partidos o de ideologías que confluyeron en 1918 y las diferencias de realidades entre las universidades (Córdoba, La Plata y Buenos Aires) hacen dificultoso el intento de sistematización de los fines y de la orientación histórica que adquirió la Reforma. El proceso político tuvo distintas derivaciones y apropiaciones en cada universidad y en cada contexto político y es por ello que sería más adecuado hablar de varias Reformas Universitarias.

En el presente artículo se elaboran algunas claves analíticas para su comprensión, centrandó el estudio en los impactos iniciales que tuvo la Reforma en los ámbitos académicos, políticos y culturales de Sudamérica. Se analiza centralmente la perspectiva americanista del proceso y se describen

de manera sucinta los ámbitos de articulación universitaria actuales de los bloques MERCOSUR, UNASUR y CELAC.

## 1. Contexto de surgimiento de la Reforma Universitaria de 1918

*“Hay que optar: hacerse hombre de letras  
o hacer letras para los hombres”.*

Homero Manzi

### 1.1. Contexto argentino de aparición: la Reforma y la Ley Sáenz Peña

La Reforma del año 1918 se gestó en el marco del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen.

El reclamo universitario de mayor libertad académica es una de las manifestaciones del proceso político y cultural generado en las luchas por la democratización electoral de fines del siglo XIX y principios del XX. Gabriel del Mazo<sup>1</sup> lo explicó de esa manera cuando sostuvo que “así en el Estado democrático que el radicalismo profesa, la autonomía universitaria exigida por la Reforma, responde a la misma idea de libertad creadora” (Del Mazo, 1983: 139). El reclamo del derecho al cogobierno iba en sintonía con la Ley Sáenz Peña del año 1912 y contempló una apertura política a los nuevos grupos sociales y políticos del contexto.

El presidente favoreció la Reforma como parte de una estrategia tendiente a desplazar a sus opositores políticos. Manuel Gálvez lo describió de esta forma cuando manifestó que

---

<sup>1</sup> Gabriel del Mazo (1898-1969) ocupó la presidencia de la Federación Universitaria Argentina en el año 1920. Fue un activista histórico de la UCR e intervino en la creación de la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA). A diferencia de otros miembros de FORJA, no se integró al peronismo y fue diputado de la UCR oponiéndose a la apertura de la Universidad Obrera Nacional en 1948. En 1958 formó parte del gobierno de Arturo Frondizi, quien permitió el ingreso de las universidades privadas rompiendo con sectores mayoritarios del reformismo. Publicó investigaciones de historia argentina y del radicalismo. Se especializó en cuestiones universitarias y, en 1926, editó el más importante compendio sobre el tema titulado *La Reforma Universitaria*. La reedición de esta obra, del año 1941 se organizó en los tres tomos “El Movimiento Argentino”, “Propagación americana” y “Ensayos Críticos”.

el Régimen no dominaba sólo en la política: acaparaba la dirección de toda la vida del país. Así, en las universidades. Los jóvenes abogados que pertenecían a familias de alcurnia entraban fácilmente al profesorado [...] a los hombres de apellido desconocido les era harto difícil llegar al profesorado. Yrigoyen quiere batir el Régimen en ese reducto que es la Universidad (Gálvez, 1975: 352).

La intervención de las instituciones fue violenta y se generó una importante resistencia por parte de los miembros de las casas de altos estudios. Gálvez reconstruyó la metodología implementada por los reformistas y mencionó que se produjeron huelgas, tomas de edificios y hubo heridos e incluso muertos con el resultado de que “viejos y notables maestros tienen que renunciar a sus cátedras; y los profesores y autoridades que no condescienden con los reformistas son insultados, vejados y asaltados a balazos”. Gálvez concluyó que con el tiempo “pasan los excesos” y la llegada a las cátedras de muchos docentes jóvenes por su mérito “y no por sus apellidos” demuestra que la “reforma ha sido una buena idea” (Gálvez, 1975: 352).

La iniciativa no fue el resultado de una acción planificada previamente por la UCR e Yrigoyen se encontró con un reclamo impulsado por dirigentes de distintas procedencias partidarias e ideológicas. En la etapa fundacional de la Reforma participaron miembros independientes, socialistas, conservadores y de otro ancho abanico de procedencias ideológicas, partidarias y generacionales<sup>2</sup> como fue el caso de Alfredo Palacios, Manuel Ugarte, Arturo Orgaz, José Ingenieros, Héctor Ripa Alberdi, Leopoldo Lugones,<sup>3</sup> Saúl Taborda, Alejandro Korn, Gabriel del Mazo o Deodoro Roca.

<sup>2</sup> Difícilmente se pueda hacer un compendio que incluya a todos los docentes y dirigentes estudiantiles que impulsaron la Reforma en las universidades nacionales de Buenos Aires, La Plata y Córdoba. Integraron la iniciativa –de manera inestable y cambiante– figuras sumamente diversas como Carlos Astrada, Carlos Cossio, Coroliano Alberini, Ernesto Quesada, Diego Luis Molinari, Ricardo Rojas, Aníbal Ponce o Estanislao Zeballos y otras decenas de profesores, funcionarios y activistas. Gabriel del Mazo realizó un importante compendio de textos y de referentes de la Reforma que expresa esta complejidad.

<sup>3</sup> Deodoro Roca entabló una polémica con Leopoldo Lugones acerca de la Reforma de 1918 y del golpe de 1930. Roca destacó que Lugones participó en el “Comité Córdoba Libre” e impulsó la “acción directa estudiantil” contra el rector de la UNC Norez y “su divergencia con los estudiantes, a quienes estimulaba, se apuntó sólo cuando éstos reclamaron la intervención del Gobierno”. Roca le cuestionó con dureza el apoyo al golpe de 1930 y lo acusó de ser un “león de alfombra” y un “poeta bufón”. Lugones le respondió reafirmando su participación en las jornadas de 1918 y caracterizó a Deodoro por la “infelicidad del mal escritor” y por padecer un

La Reforma tuvo rasgos propios en cada universidad; no eran iguales los contextos y tampoco los protagonistas que implementaron la iniciativa en la UBA, Córdoba o en la UNLP. Esta diversidad de trayectorias, de ideologías o de partidos es uno de los rasgos fundacionales y característicos del proceso que nos permite aseverar que no hubo una sola propuesta de Reforma, sino varias ideas e iniciativas dispersas que van a derivar en distintos conceptos y proyectos universitarios y políticos en nuestro país y en Sudamérica. Fermín Chávez se refirió a este aspecto y destacó que no era igual el movimiento reformista de Buenos Aires, principalmente “anti positivista”, que el de Córdoba “anticlerical<sup>4</sup> y hegemonizado por una suerte de izquierda liberal”. En su óptica la Reforma “no tuvo una doctrina específicamente universitaria” y congregó un abanico amplio de posiciones reunidas por su disconformismo con el orden tradicional. Según Chávez

la reforma del 18 como la revolución mexicana, el aprismo y otros movimientos vanguardistas de nuestra América, terminó en una praxis confusa, casi extraña al conato original, al institucionalizarse. Pero, sin dudas, aportó lo suyo al proceso de recuperación de nuestra autoconciencia nacional (Chávez, 1996: 95-96).

Yrigoyen percibió que la acción política que encarnaban los universitarios le servía a su estrategia global de enfrentamiento con sus adversarios en las provincias. El Poder Ejecutivo intervino la Universidad de Córdoba en dos ocasiones con Nicolás Matienzo y José Salinas y, en paralelo, también desalojaba con la fuerza pública a diversos gobernadores. Durante su mandato Yrigoyen implementó diecinueve intervenciones federales<sup>5</sup> de las cuales quince fueron por decreto y solamente

---

“rencor demo liberal” (Roca, 1956: 319-332).

<sup>4</sup> Juan José Hernández Arregui compartió esta interpretación y sostuvo que la Reforma cordobesa “significó un progreso contra el dogmatismo eclesiástico que enardecía la Universidad oligárquica” (Hernández Arregui, 1972: 149).

<sup>5</sup> Gabriel del Mazo sostuvo que la intervención de las 14 provincias fue “una demanda permanente de la Unión Cívica Radical”. La acción se integraba a la doctrina de Yrigoyen quien consideraba que “las autonomías provinciales son de los pueblos y para los pueblos y no para los gobiernos”. El Congreso desaprobó la intervención de Buenos Aires, sin que el primer mandatario acatará la decisión. En el año 1921, Yrigoyen sostuvo que “sé bien que no soy un gobernante de orden común” y “soy un mandatario supremo de la Nación para cumplir las

cuatro aprobadas por ley. Expulsó del mando a gobernadores de partidos conservadores, como fue el caso de la provincia de Buenos Aires a cargo de Marcelino Ugarte hasta el año 1917. Además, el presidente utilizó la fuerza pública para desplazar a gobernadores radicales con alta aceptación popular y destituyó al mendocino José Lencinas<sup>6</sup> en el año 1919. Una suerte similar tuvo Federico Cantoni, fundador de la Unión Cívica Radical Bloquista en San Juan y quién entró en conflicto con el Gobierno Nacional que intervino la provincia.<sup>7</sup>

El conflicto estudiantil de la Universidad de Córdoba justificó la mediación del Gobierno Nacional y le permitió a Yrigoyen continuar su política de debilitamiento de sus adversarios de la misma UCR, de sus opositores clericales o de aquellos docentes y dirigentes reunidos en el Partido Demócrata.<sup>8</sup> Esta última fuerza alcanzó la gobernación de Córdoba en la elección de 1918 con el doctor en derecho y ex ministro de Ramón J.

---

más justas y legítimas aspiraciones del pueblo argentino" (Del Mazo, 1983: 37-40).

<sup>6</sup> José Néstor Lencinas se integró a la UCR desde sus orígenes y participó en las revoluciones radicales. En la gobernación de Mendoza impulsó reformas sociales como las leyes de salario mínimo, de 8 horas de trabajo y pago de horas extras o de pensiones y jubilaciones. Reguló el trabajo de mujeres y niños y la indemnización por accidentes. En 1919 Yrigoyen lo destituyó con una intervención federal. Su hijo, Carlos Washington Lencinas, asumió la gobernación en 1922 y continuó el programa social de su padre. Alvear intervino nuevamente la provincia. En 1929, Carlos Washington fue elegido senador y la UCR le impidió que asumiera el cargo. El dirigente denunció que el Gobierno Nacional aplicaba torturas en Mendoza y poco tiempo después fue asesinado. Yrigoyen envió la fuerza pública a la provincia y designó de Fiscal de Estado al entonces joven Ricardo Balbín, quien tuvo a cargo la investigación de la causa y que poco hizo por saber la verdad de los hechos (Larraquy, 2009: 188-195).

<sup>7</sup> Federico Cantoni era médico y afiliado a la UCR. Fundó la Unión Cívica Radical Bloquista y triunfó en las elecciones para gobernador de San Juan, en 1923, estando en la cárcel acusado de participar en el asesinato de Amable Jones. Impulsó la Reforma Constitucional de su provincia, de 1927, en la cual se instauró el voto femenino. Durante sus dos mandatos (1923-1925 y 1932-1934) y el de su hermano (1926-1928), se impulsó la participación del Estado en la economía de San Juan (construyó bodegas públicas y grandes obras de infraestructura) y se sancionó una avanzada legislación social. Fue el primer embajador argentino en la Unión Soviética durante el gobierno de Juan Domingo Perón.

<sup>8</sup> Hubo dirigentes políticos conservadores que auspiciaron la Reforma y el más destacado de ellos fue Ramón Cárcano. En un minucioso trabajo histórico, Rogelio Alaniz destacó que "no fueron muchos los radicales que apoyaron la Reforma en su momento. En Córdoba, para ser más preciso, fue una minoría, por la sencilla razón de que en la ciudad el control del partido lo tenía el sector clerical y conservador. Por esas paradojas de la vida, en Córdoba había más conservadores que radicales militando en la Reforma. Conservadores fueron Horacio Valdés, Carlos Suárez Pintos, Elizear Mouret y Carlos Vocos. Es que para esos años, el gobierno radical de la provincia de Córdoba estaba cómodo a la derecha del Partido Demócrata liderado por Ramón Cárcano" (Alaniz, 2017).

Cárcano,<sup>9</sup> Rafael Núñez, quien tenía discrepancias con la Reforma Universitaria (Vidal 2000: 169).

La diversidad de trayectorias, ideologías o partidos de los reformistas explica en parte el inestable y contradictorio vínculo entre la UCR y los universitarios. Con el pasar del tiempo los académicos y el Gobierno Nacional se distanciaron de Yrigoyen, al punto de que en el año 1930 profesores y dirigentes de la Federación Universitaria Argentina (FUA) y la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA) se movilizaron a favor del golpe militar de José Félix Uriburu. Arturo Jauretche lo explicó con claridad cuando afirmó que “los dirigentes estudiantiles fueron socialistas, comunistas, demócratas progresistas, hasta alvearistas cuando se trató de política nacional. De ninguna manera yrigoyenistas” (Jauretche 2004: 145). En el año 1930 el histórico dirigente reformista Deodoro Roca<sup>10</sup> escribió que, si bien la dictadura restablecía lo “peor de la tradición militar del país”, había que reconocer que “sin la rebeldía de los universitarios el 6 de septiembre no habría sido posible”. Los estudiantes “sentían” que el gobierno de Yrigoyen estaba en plena decadencia y tenían la obligación moral de derribarlo y en

septiembre, no hubo lucha de ninguna clase. La descomposición política había llegado, entre nosotros, a extremos de putrefacción. El gobierno, en realidad, no fue derribado. Se cayó solo. En todo caso, bajo el influjo de una reacción de decencia pública que fue sentida y expresada con más intensidad en otros sectores de la vida argentina (Roca, 1956: 85-87).

---

<sup>9</sup> Ramón Cárcano (1860-1946) fue un prestigioso político conservador y alcanzó dos veces la gobernación de Córdoba. Desarrolló varios trabajos de historia y participó de la Academia Nacional. Fue dirigente de la Sociedad Rural Argentina. Apoyó la Reforma universitaria y se desempeñó como decano de la Facultad de Agronomía de la UBA.

<sup>10</sup> Deodoro Roca (1890-1942) fue doctor en leyes por la UNC. Su tesis se tituló “Monroe-Drago A, B, C, reflexiones sobre política continental” (1915). Se desempeñó como docente de Filosofía General. Fue uno de los redactores del Manifiesto Liminar de 1918. Fue candidato a intendente en 1931 por la Coalición Demócrata Progresista-Socialista. Participó de la Liga Antiimperialista, de la Unión Latinoamericana y de la Sociedad Argentina de Escritores. Creó el Comité por la Paz (1935), para oponerse a la Guerra entre Bolivia y Paraguay. Fundó el comité Pro Exiliados y Presos Políticos y participó de la Liga por los Derechos del Hombre y del Comité contra el Racismo y el Antisemitismo. Apoyó a la República en la Guerra Civil Española. Dirigió el periódico Flecha y la Revista Comunas (Roca, 1956).

## 1.2. Contexto mundial y regional de la Reforma

Hay diversos hechos de política internacional que influenciaron en el surgimiento y en la conformación del ideario de los reformistas.

A nivel mundial, la Primera Guerra fue un catalizador de fuertes debates ideológicos y empujó movilizaciones a favor de una u otra posición. La conflagración generó nuevas expectativas sociales y políticas y tuvo un fuerte impacto en las universidades que, en palabras del pensador chileno Felipe Herrera, vieron cómo

media humanidad se desangró por ideales que se proclamaban, pero que nuestros países no veían cumplirse. Esa inquietud fue la que inspiró a la llamada Generación de Córdoba, que esgrimió la bandera de la Reforma Universitaria en torno a la cual los estudiantes se incorporaron activamente al debate ideológico-social de la posguerra, formándose así la mayoría de los nuevos dirigentes políticos que desde la década del 20 en adelante se empeñaron en lograr la transformación institucional, económica y social de América Latina (Herrera, 1967: 283).

La contienda dejó una catástrofe humanitaria, legó una Europa destruida económicamente y derivó en un replanteo radical del orden mundial. Cayeron el Imperio Otomano, el Imperio Austro Húngaro y en Alemania y Rusia fueron remplazados los regímenes monárquicos por una república y por un sistema comunista.

En el año 1920, la FUA publicó el manifiesto titulado “Denuncia del imperialismo mundial”. El texto hizo una severa crítica a la Primera Guerra por su terrible saldo de “diez millones de muertos y veinte millones de mutilados”. La FUA denunció que la contienda “sólo aparece como un triunfo de la fuerza, siendo una verdad dolorosa que las rivalidades comerciales han renacido ásperamente como agentes de inquietudes y germen de nuevas guerras”. Frente a este mundo en guerra, los jóvenes convocaron a la “concordia universal” y llamaron a la necesaria e impostergable “fraternidad colectiva” (Del Mazo, 1941: t. 2, 13-14).

Hipólito Yrigoyen se mantuvo imparcial en la contienda bélica mundial y, cuestión importante en el ideario reformista, convocó a los gobiernos sudamericanos a organizar un frente de países neutrales. En su discurso frente al Congreso de la Nación, en el año 1917, sostuvo que:

el gobierno ha considerado que los pueblos de América, vinculados por identidad de origen y de ideales, no deben permanecer aislados unos de otros, ante la actual convulsión universal, sino congregarse a efecto de uniformar opiniones y coordinar en lo posible el pensamiento común en la situación por la que atraviesa el mundo. La idea emitida ha encontrado acogida favorable. Las quince naciones que han aceptado hasta ahora, han demostrado que la totalidad, por decirlo así, de los gobiernos americanos, coinciden en este propósito (Yrigoyen, 1945: 145).

Alberto Baldrich realizó un repaso de las medidas de política exterior del líder de la UCR y resaltó que cuestionó la “prepotencia yanqui que pretendía anclar su escuadra en Buenos Aires incondicionalmente” y dio órdenes al Crucero 9 de Julio de no saludar al “pabellón yanqui” en la ciudad de Santo Domingo en manos de militares de Estados Unidos. El autor mencionó que el presidente se opuso a la Liga de las Naciones hasta que se “respetara la igualdad de todos los Estados Soberanos” y se constituyera una corte Internacional de Justicia y un sistema de arbitraje obligatorio (Baldrich, 1967: 31-32).

Gabriel del Mazo destacó que la dimensión latinoamericana de la Reforma era parte de la agenda política del Presidente Yrigoyen, quien había dicho “afirmo mi credo americano”. Ambos procesos caminaban juntos y “después de todo un siglo perdido”, la Reforma sostuvo “en el campo intelectual, la necesidad de volver a América, a la tierra y al pueblo” (Del Mazo, 1983: 127).

La Revolución Rusa inauguró un cambio radical de régimen en Europa y Asia y ejerció una considerable influencia entre muchos de los jóvenes y pensadores reformistas. En particular, tuvo importante receptividad entre aquellos que se ubicaban en el imaginario de la izquierda, como era el caso de Aníbal Ponce (1898-1938), Carlos Astrada (1894-1970), Julio González o Deodoro Roca. En el año 1924 José Ingenieros,<sup>11</sup> a quien Ma-

---

<sup>11</sup> José Ingenieros (1877-1925) fue cofundador del Partido Socialista. Su importante obra intelectual incluyó temas de criminología, psiquiatría, sociología o filosofía. Kohan lo vincula a la constelación intelectual “modernista” y a las ideas de Rubén Darío, José Martí o Manuel Ugarte. Fue un divulgador de la Revolución Rusa. Intervino con Alfredo Palacios en la creación de la Unión Latinoamericana del año 1924. Piñeiro Iñiguez menciona que se abocó extensamente a defender las causas de la Reforma Universitaria y de la Revolución Rusa. Fue vicedecano de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (Kohan, 2000: 29-33; Piñeiro Iñiguez, 2006: 119).

nuel Ugarte caracterizó por practicar “lo que más duramente se castiga, la sinceridad”, manifestó sin vueltas que “la juventud que no está con las izquierdas es una simple vejez que se anticipa a las canas” (Del Mazo, 1941: t. 3, 115). En esta misma línea, en el año 1925 Alfredo Palacios sostuvo que la “joven generación” “despertó al calor del incendio de la guerra mundial y alumbrada por la antorcha de la revolución rusa” (Del Mazo, 1941: t. 3, 117). En Sudamérica fueron varios los intelectuales y activistas que con posterioridad al año 1918 articularon las tradiciones de la Reforma, el marxismo y el comunismo como bien demostró el dirigente estudiantil y periodista cubano, Julio Antonio Mella.<sup>12</sup>

La profunda crisis del orden internacional generó la percepción de que se hundían definitivamente los sistemas políticos tradicionales y las ideologías eran frágiles y volátiles. Los viejos paradigmas de la cultura transcurrían en permanentes crisis y Ortega y Gasset<sup>13</sup> lo exteriorizó con claridad cuando afirmó que Europa estaba en “decadencia” ya que se había “quedado sin moral”. El viejo continente perdió su función rectora y el hombre masa occidental no puede impulsar proyectos colectivos transformadores y siente que “tiene todos los derechos y ninguna obligación” frente a la historia y al futuro del hombre (Ortega y Gasset, 2012: 410-412).

En ese contexto, la Reforma se presentó como un movimiento de re-fundación cultural y político de alcance regional y universal. Gabriel del Mazo caracterizó al movimiento del año 1918 como un intento de los jóvenes argentinos y sudamericanos de “salvar nuestros pueblos del destino de los pueblos europeos”, evitando la “cultura que conducía a la muerte” y elevando “una cultura no impuesta, no sólo nueva y distinta, sino salvadora” (Del Mazo, 1983: 121). Los jóvenes se proponían crear una nueva universidad y un nuevo mundo en un contexto de decadencia de los valores de las potencias mundiales y en el cual los viejos paradigmas entraban en crisis. Caída la civilización de Europa en la guerra, renacía en la juventud;

<sup>12</sup> Julio Antonio Mella (1903-1929) fue un periodista y dirigente político cubano. Fundó la Federación Estudiantil Universitaria y la Universidad Popular José Martí. Intervino en la creación de la Liga Antiimperialista de las Américas y del Partido Comunista de Cuba. Fue asesinado en México en el año 1929 (Kohan, 2000: 79-84; Mella, 1925).

<sup>13</sup> José Ortega y Gasset estuvo en Buenos Aires en el año 1916 dictando unos seminarios de filosofía. Según Fermín Chávez, contribuyó a despertar una nueva y fecunda reflexión en el contexto de agotamiento del ciclo cultural positivista (Chávez, 1996: 94).

en palabras de Del Mazo, “la esperanza de un Nuevo Mundo” (Del Mazo, 1983: 133).

En el plano regional, la Reforma se inscribe en el contexto de la Revolución Mexicana,<sup>14</sup> de la expansión de EEUU en la región y del ascenso de gobiernos de un incipiente contenido social y nacional.

La actividad de los líderes Yrigoyen, Lencinas o Cantoni es similar en varios puntos con la del presidente uruguayo José Batlle y Ordóñez. El mandatario oriental impulsó leyes sociales (8 horas de trabajo, regulación del trabajo de menores), amplió la participación estatal en la economía (creó bancos y ferrocarriles, etc.) e impulsó una democratización del sistema electoral con el voto secreto y universal. Por esa y otras medidas, el reformista peruano Haya de la Torre lo consideró “uno de los grandes, o acaso el más grande de los creadores de la moderna democracia de Indoamérica”, habiendo iniciado en el continente el programa del “Estado interventor” (Haya de la Torre, 1956: 95).

Uno de los aspectos importantes del ideario reformista fue el anti-imperialismo. En parte, esta posición se derivaba como una respuesta a la actitud beligerante y colonialista de las potencias embarcadas en la Primera Guerra.

Además, la conciencia antiimperialista de los universitarios fue una respuesta a la política exterior y comercial de EEUU. La participación norteamericana en la independencia de Cuba, en la creación de Panamá o en la ocupación de Nicaragua por parte de militares norteamericanos (1912-1933) son sucesos fundamentales para comprender el ideario del año 1918. La Reforma, en palabras de Gabriel del Mazo, se trató de una “lucha política esencial de la nacionalidad” y de la disputa contra las “oligarquías financieras, comerciales, industriales, fundiarias o capitalistas, negadoras connaturales de la democracia [...] su lucha es, por lo tanto, contra los más antiguos o los más recientes agentes de nuestra sumisión económica” (Del Mazo, 1983: 135).

---

<sup>14</sup> En línea con la Revolución Mexicana, en el año 1912 se produjo el “Grito de Alcorta” que incluyó en la agenda política nacional las demandas del mundo agrario. Si bien no derivó en un cambio radical de estructuras, como en México, permitió la aprobación de una ley de arrendamientos e impulsó el nacimiento de la Federación Agraria Argentina.

## 2. La Reforma y su ideario

*“En las escuelas que tanto enorgullecían al pasado siglo, no ha podido hacerse otra cosa que enseñar a las masas las técnicas de la vida moderna, pero no se ha logrado educarlas. Se les han dado instrumentos para vivir intensamente, pero no sensibilidad para los grandes deberes históricos; se les ha inoculado atropelladamente el orgullo y el poder de los medios modernos, pero no el espíritu”.*

José Ortega y Gasset

### 2.1. La agenda de la autonomía y el cogobierno

*“La Reforma Universitaria no quiere hacer del estudiante una casta parasitaria, ni de la universidad un sistema que tenga por objeto crear mejor, es decir, económicamente más definida y técnicamente más fuerte, una capa social privilegiada, o los elencos adocenados y sometidos de un poder político de opresión”.*

Gabriel del Mazo

No es correcto analíticamente postular que la Reforma del año 1918 buscó meramente la autonomía o el cogobierno. Es innegable que sus impulsores cordobeses cuestionaban la injerencia en las instituciones educativas del poder eclesial y político y eso suponía un reclamo de mayor libertad administrativa y de cátedra. Sin embargo, buena parte de sus promotores originarios no hizo demasiadas referencias a la estructura de gobierno, sino más bien a los objetivos morales, políticos y culturales que tenía que incorporar la universidad.

Se trató, en realidad, de un cambio cultural y político profundo y en palabras del dirigente estudiantil de la UNLP Héctor Ripa Alberdi, había que derribar la “vieja universidad” para liberarla del “peso de una generación positivista, una generación que, al desdeñar los valores éticos y estéticos, dejó caer en el corazón argentino la gota amarga del escepticismo”. Una cuestión fundamental que surge del planteo de Alberdi y que definió al movimiento de 1918, es el impulso a la participación política de los jóvenes. Este es uno de los grandes aportes de la Reforma e indujo a que las

nuevas generaciones intervengan activamente en la vida pública.<sup>15</sup> Como sostuvo el activista de la UNLP, los reformistas iban a “demoler el viejo edificio de la cultura” auspiciando “el renacer vigoroso de la filosofía idealista, y la sana rebeldía de la juventud” (Ripa Alberdi, 1921).

El cogobierno universitario, si bien importante, en realidad era concebido como un medio o un instrumento de una causa y no era un fin procedimental en sí mismo. Es en este sentido que en un discurso del año 1920 Saúl Taborda<sup>16</sup> resaltó que era “rebajar los términos del problema” universitario reducir la Reforma “a considerar tan sólo la participación de los estudiantes en el mecanismo docente, el electoralismo del aula que adiestra por anticipado para la feria del comité” (Casali, 2012: 104).

El alcance del concepto de cogobierno varió con el paso del tiempo y se adecuó a las luchas de poder político de cada época y no derivó de un plan previamente diagramado por los reformistas. La nueva ley electoral del año 1912 auspició el ascenso de los sectores medios y la composición del gobierno universitario lo reflejó cabalmente. La Reforma desplazó a los miembros que administraban las instituciones hasta el año 1918 y permitió que el control lo ejerzan los nuevos profesores. En el origen, se reformaron algunos estatutos y los estudiantes de clase media fueron representados por los docentes y luego ingresaron de manera directa<sup>17</sup> (Del Bello, 2007: 41).

---

<sup>15</sup> La Argentina es un caso peculiar en el mundo en el que la ley ampara y promueve la participación de los jóvenes en las universidades y en los centros de estudiantes de los diversos niveles educativos. La Ley N° 26877/13 estableció que “Las autoridades jurisdiccionales y las instituciones educativas públicas de nivel secundario, los institutos de educación superior e instituciones de modalidad de adultos incluyendo formación profesional de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, deben reconocer los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil”.

<sup>16</sup> Saúl Taborda (1885-1944) obtuvo el título de abogado en la UNLP y se doctoró en la Universidad del Litoral (UNL). Durante los años veinte enseñó sociología en la UNL y Filosofía y Cultura General en Córdoba. Con apoyo del reformismo, Taborda ocupó brevemente el cargo de rector del Colegio Nacional Rafael Hernández dependiente de la UNLP (1920-1921) y renunció acusado de “anarquizador”. Desarrolló una importante y diversa obra filosófica, sociológica y pedagógica (Casali, 2012; Taborda, 2009).

<sup>17</sup> La sanción con fuerza de ley de la participación estudiantil en el cogobierno, se consiguió recién desde el año 1947 con las normas N° 13031/47 (arts. 84-86) y con la 14297/54 (art. 59). Tal cual lo describió Gabriel del Mazo, la FUA formuló un proyecto de ley universitaria en 1918 y lo elevó al Congreso sin tener ni siquiera tratamiento parlamentario (Del Mazo, 1983: 140).

En 1918 la ley Sáenz Peña tenía solo 6 años, en el país no votaban las mujeres,<sup>18</sup> los trabajadores no ingresaban a la universidad y tenían vedado el acceso a muchos derechos sociales básicos. En el contexto de la Reforma los sindicatos carecían de reconocimiento institucional. En este marco, en los años cuarenta el peronismo postuló la necesidad de una Segunda Reforma Universitaria y propuso regionalizar las políticas docentes y de investigación para articularlas con los Planes Quinquenales. El Gobierno Nacional le otorgó rango constitucional a la autonomía universitaria (cap. III, art. 37, IV, 4), declaró la gratuidad de los estudios en el año 1949<sup>19</sup> (Decreto N° 29337/49) e instituyó un paquete de derechos laborales de los docentes y de los nodocentes.

En el contexto de la industrialización del país se hizo hincapié en que las casas de altos estudios se vincularan con el mundo de la producción y del trabajo. Al momento de iniciar actividades la Universidad Obrera Nacional, en el año 1953, se designó como rector a Cecilio Condití que había estudiado en la Escuela Sindical dependiente de la CGT.

Derivado de esta tradición, en la actualidad varias universidades tienen miembros externos en los consejos académicos o crearon órganos asesores con representantes de organizaciones e instituciones del Estado y de la comunidad. Asimismo, es habitual que los distintos niveles de gobierno trabajen de manera mancomunada con las universidades estableciendo agendas conjuntas de docencia, investigación o transferencia.

En el año 1956 se conformó el gobierno tripartito que integraba plenamente a estudiantes y graduados. La decisión nació de una concesión de la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu a los jóvenes socialistas y radicales que conformaban el frente opositor a Juan Perón. Jorge Orgaz<sup>20</sup> sostuvo que

<sup>18</sup> En el año 1927, la provincia de San Juan incluyó el derecho al voto femenino en su Constitución. Dicha norma se mantuvo vigente hasta la intervención federal de Yrigoyen. A nivel nacional, recién se instauró el voto femenino con la Ley N° 13010 del año 1947.

<sup>19</sup> En el contexto del Primer Congreso Nacional de Estudiantes, Gabriel del Mazo y Dante Ardigó elaboraron un Proyecto de Resolución de "Gratuidad de la Enseñanza Superior". Para costear la medida proponían emular el modelo de Uruguay que implementaba un "impuesto al ausentismo", compuesto por una contribución inmobiliaria a las personas no residentes en el país. El proyecto se orientaba a que la universidad fuera "abierta, amplia y democrática" evitando que al pobre se "le dificulte la posesión de la cultura superior que es patrimonio de la humanidad entera" (Del Mazo, 1941: 84-86).

<sup>20</sup> Jorge Orgaz (1899-1987) fue presidente de la Federación de Estudiantes de Córdoba (1920-

“la Revolución Libertadora da su oportunidad a la Reforma [...] sin la Revolución Libertadora no habría habido ni universidad autónoma ni consejos de gobierno integrados por egresados y estudiantes” (Orgaz, 1970: 69 y 80). Algunos de los interventores universitarios integraban los comandos civiles que efectuaron acciones paramilitares contra el orden democrático. En 1957, dicha actitud de los jóvenes llevó al filósofo reformista Carlos Astrada a cuestionar con dureza la tarea de la Federación Universitaria por su tendencia “golpista y desmentalizada, que se subió al estribo de todos los golpes militares antipopulares” (Kohan, 2000: 47).

En el año 1974 se instauró la participación en el cogobierno de los nodocentes, cuestión que completó la potencial<sup>21</sup> integración de los cuatro claustros. La inclusión de este actor es sintomática del protagonismo de los trabajadores sindicalizados iniciado por el peronismo. El secretario de los Trabajadores nodocentes de la UNLP, Ernesto Ramírez, lo manifestó lúcidamente en el año 1973 cuando sostuvo que “en la universidad no puede lograr hacerse otra cosa que lo que sucede en el país; en este momento el pueblo y su columna vertebral, los trabajadores, asumen el gobierno y también lo tenemos que asumir en la Universidad” (Ramírez, 1973).

La jornada del año 1918 más que un sistema de gestión académica (cogobierno), legó una convocatoria a la participación activa de la juven-

---

1922) y rector de la Universidad Nacional de Córdoba en 1958. Orgaz era socialista, férreo opositor al peronismo y un promotor entre los jóvenes del golpe militar de Eugenio Aramburu. En su libro *Reforma universitaria y rebelión estudiantil* cuestionó el apoyo de los estudiantes a los planes de lucha de la CGT y atacó a los jóvenes por votar en contra del “homenaje a la Revolución Libertadora”. Llamó “dictadura” al gobierno por alcanzó el poder por las urnas en 1946 y “democracia” al salvaje golpe militar que bombardeó la población civil (junio de 1955), fusiló y torturó en 1956 y suprimió el Estado de derecho (derogación de la Constitución, intervención del Poder Judicial y de las provincias y municipios). Orgaz se opuso a las elecciones libres y propuso el voto calificado y, justificando a Aramburu, destacó que “creo que cuando el pueblo entrega su soberanía a un dictador u hombre providencial ha dejado de ser pueblo soberano, para ser pueblo sumiso” (Orgaz, 1970: 57, 79-80).

<sup>21</sup> En la Ley N° 20654/74 salían del gobierno universitario los graduados conformando el esquema tripartito con nodocentes, docentes y alumnos. El claustro nodocente tuvo una importancia fundamental en la normalización universitaria del año 1973. En entonces rector de la UBA, Rodolfo Puiggrós, destacó en una entrevista en el *Descamisado* que al momento de designar a los decanos interventores (el país venía de una dictadura) la decisión se tomó por “la indiscutible relevancia intelectual y capacidad docente de cada uno de ellos y consenso del sector inspirado en la defensa y estímulo del nacionalismo popular de la masa estudiantil y del conjunto de los no docentes identificados con aquellos principios” (Puiggrós, 1974: 61).

tud y de la universidad en su conjunto en los problemas sociales y políticos de su tiempo. No es casualidad, por eso, que la Reforma haya sido recuperada por expresiones extrauniversitarias y por representantes de procesos políticos en los cuales no existe el gobierno tripartito, como es el caso de la Cuba socialista.

## 2.2. La Reforma Universitaria y la cuestión social

*“Frente a los conflictos laborales [Hipólito Yrigoyen] adoptaba alternativamente las tres actitudes posibles, la represión, la neutralidad y el arbitraje, lo cual era un avance sustancial en relación a la única conducta tradicional: la represión; pero resultaba incoherente en los momentos álgidos”.*

Salvador Ferla

*“Estamos en la edad del socialismo, es decir, del predominio de lo social sobre lo individual”.*

Alfredo Palacios

La Reforma impulsó un mayor acercamiento de la universidad con los problemas sociales y políticos argentinos y sudamericanos. En este sentido, en la sesión inaugural del Primer Congreso Nacional de Estudiantes del año 1918, el presidente de la FUA Osvaldo Loudet, destacó enfáticamente que “la universidad no puede ser tampoco una escuela de privilegiados y debe llenar su noble función social, mediante la extensión universitaria” (Sanguinetti y Ciria, 1983: 57).

La institución tenía que comprometerse con la política y con la sociedad de su tiempo. En 1919, el pensador reformista Alejandro Korn había dicho con preocupación que la “universidad ha perdido entre nosotros la dirección de la vida intelectual” y si la institución es

ajena a los cambios que sobreviven en el mundo de las ideas, abstraída en rutinas y doctrinas pretéritas, se divorcia de las fuerzas activas y en lugar de irradiar su influencia en la vida nacional se convierte en refugio de la desidia y de la mediocridad<sup>22</sup> (Sanguinetti y Ciria, 1983: 64-65).

<sup>22</sup> Alejandro Korn (1860-1936) era médico; también desarrolló una importante obra filosófica.

### Para Korn la Reforma no era

el programa fugaz de un ministro, ni, como propalan los despechados y los desalojados, la trama insidiosa de espíritus aviesos. Es la obra colectiva de nuestra juventud, movida por impulsos tan vehementes y espontáneos como no habían vuelto a germinar desde los días de la asociación de mayo.

Había llegado la hora de “plantear nuestros problemas como propios y resolverlos dentro de las características de nuestra evolución histórica” (Jaramillo, 2018).

En la misma línea de Korn, al cual consideró un “maestro para darnos esclarecimiento de cultura”, Gabriel del Mazo sostuvo que la Reforma tenía el mandato histórico de “hacer de los ciudadanos y de los estudiantes, hombres” capaces de despegarse del criterio “mercantil” y “egoísta de la universidad”. La nueva conciencia histórica reformista proclamó “la hermandad de estudiantes en la lucha ciudadana y nacional por la transformación política, económica y cultural consiguiente”. El estudiante “lucha en el campo político, como ciudadano, por la transformación política social indispensable” (Del Mazo, 1983: 123 y 135).

Del Mazo consideró que la Reforma tuvo el acierto de esclarecer el “problema de la cultura nacional, que es el problema de la personalidad de la Nación y de su función en el mundo”. La conciencia política del universitario lo llevaría a persuadirse de que su verdadera causa es la “Independencia nacional”. América esperaba de la universidad un compromiso y una “disciplinada” voluntad de “servicio” al pueblo y a la Nación (Del Mazo, 1941: 445-449).

Deodoro Roca es uno de los reformistas que más arduamente se abocó a incluir una agenda de problemas sociales en las universidades. En 1927, realizó una defensa de los dirigentes anarquistas Bartolomeo Vanzetti y Nicola Sacco que habían sido ejecutados por el gobierno de EEUU. Roca denunció como ilegal e ilegítimo el acto y lo consideró parte del sistema

---

Desempeñó actividades docentes en La Plata y Buenos Aires y ocupó el cargo de decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Fue dirigente de la UCR y a los 71 años se afilió al Partido Socialista. Condujo el movimiento renovación filosófica anti positivista (Piñero, 2006: 155-168; Jaramillo, 2018).

de la “ajusticia”; asimismo, entendió que la muerte de los activistas era una expresión de que la “máquina de esta sociedad moribunda va sin gobierno y sin freno”. En la óptica del pensador reformista, con esa “técnica la justicia de los plutócratas americanos ha desafiado al mundo. Trabajadores manuales e intelectuales del mundo: uníos para defender la otra justicia” (Roca, 1956: 57-59).

En el año 1936, Roca fundó el “Comité pro exiliados y presos políticos”. La propuesta surgió para responder a un contexto en el que a las masas obreras se las

sorprende en plena regresión política y social, por una acción sistemática, decidida y armónica de todas las dictaduras [...] desde el Cabo de Hornos a Panamá, se debate bajo la bota del potro de dictaduras [...] el derecho de huelga, de reunión, de prensa, de palabra, han pasado a militar en el Índice, proscribiéndose por convenios policiales.

El Comité reclamaba el derecho a asilo, la amnistía de presos políticos (Héctor Agosti) y la derogación de las acciones y leyes represivas como la N° 4144, de Residencia (Roca, 1956: 74-77).

Si bien el reformismo fijó un ideario político que fue recuperado por diversas expresiones partidarias sudamericanas, difícilmente se pueda aseverar que la universidad aplicó en el tiempo muchas de estas iniciativas. Los límites del compromiso social de los académicos se hicieron evidentes en el contexto de surgimiento de la Reforma y es llamativo el silencio<sup>23</sup> universitario frente a las brutales represiones del año 1919 en los Talleres Metalúrgicos Vasena. Lo mismo ocurrió en 1921 y 1922 en la Patagonia. Si bien no hay cifras oficiales, se calcula que se fusiló a 1.500 trabajadores en el sur del país y en la “Semana Trágica” se habría asesinado a 400 obreros (Galasso, 2013: 98 y 110; Bayer, 1986; Troncoso, 1971). Ambos

<sup>23</sup> Jorge Orgaz, sin citar documentos, dice marginalmente que en el año 1919 los “reformistas condenaron la represión anti obrera”. Acto seguido, sostuvo que la Liga Patriótica Argentina “constituida por argentinos en situación de pánico, y consustanciados con el orden social y jurídico”, acusó a los jóvenes reformistas de extremistas y de causar desórdenes en universidades. Para afirmar su ideal “patriótico” puesto en duda por la Liga, la Federación Universitaria de Córdoba publicó un texto sobre el 25 de Mayo convocando a la humanidad a la “unión solidaria sin banderías de secta o de clase” (Orgaz, 1970: 49).

conflictos gremiales derivaron en la más terrible represión de la historia de la Argentina, solamente asimilables en su brutalidad al bombardeo de junio de 1955 y por número de muertos a la dictadura iniciada en 1976.

En buena medida, y como puede leerse en el epígrafe de Salvador Ferla, la universidad reformista también auspició la matriz de la UCR frente a los conflictos sociales caracterizada por la “represión, la neutralidad y el arbitraje”. Este autor sostiene que en el año 1919 grupos de jóvenes que se hicieron denominar “guardias blancos”, participaron junto al Ejército y la policía en la represión de los trabajadores de los Talleres Metalúrgicos Vasena. Ferla mencionó que estos sectores provenían mayoritariamente del Comité Nacional de la Juventud Radical impulsado por Ricardo Rojas y que luego formaron la Liga Patriótica (Ferla, 1985: 95). De manera similar a los “guardias blancos” de 1919, en el año 1955 grupos de estudiantes reformistas se integraron a las unidades paramilitares bautizadas “comandos civiles”, que apoyaron el golpe de Estado, reprimieron a los sindicatos e intervinieron violentamente las universidades.

### 2.3. Deodoro Roca: la Reforma Universitaria y la crítica al imperialismo

*“El problema de la América Española primero fue el de su dependencia tiránica hacia la metrópoli; después la absorción imperialista de los EEUU”.*

Deodoro Roca

*“Si renunciamos a ser hispanoamericanos, no seremos nada sino un conglomerado sostenido por el dólar norteamericano al servicio de los variables intereses militares de los Estados Unidos”.*

José María Velasco Ibarra

De la misma manera que José Vasconcelos o Raúl Haya de la Torre, varios reformistas enarbolaron una posición crítica del accionar de los norteamericanos en Iberoamérica. Tal cual se destacó en el epígrafe, para Deodoro Roca los EEUU desde la época de la Doctrina Monroe impulsaban una política exterior agresiva y expansiva que había permitido la apropiación del suelo mexicano, la tutela norteamericana de Cuba tras su independencia, la ocupación de Nicaragua o la separación de Panamá.

José Ingenieros es considerado uno de los “maestros de la juventud” y

sus ideas antiimperialistas tuvieron importante influencia en la conformación del ideario reformista. Según lo detalla Néstor Kohan, el texto de José Ingenieros *La universidad del porvenir* fue un antecedente fundamental del Manifiesto Liminar<sup>24</sup> redactado por Deodoro Roca. En 1922, Ingenieros impulsó con Alfredo Palacios la Unión Latinoamericana y, vinculado a dicha iniciativa, creó el órgano de prensa *Renovación*. El Acta de fundación de la Unión propuso “la solidaridad política de los pueblos latinoamericanos” y la “repudiación del panamericanismo oficial y supresión de la diplomacia secreta” (Sanguinetti y Ciria, 1983: t. 1, 69). La vocación americanista, la voluntad antiimperialista y la prédica de renovación política y cultural de la Unión serán valores fundamentales en la Reforma.

Tras la muerte de Ingenieros, Deodoro Roca lo recordó con admiración y escribió que “siempre será tocante el ejemplo fuerte de su vida clara, rica en supremos dones, alegremente madurada en la fe de mejores destinos humanos a través de horas angustiosas y ásperas luchas” (Roca, 1956: 42).

Deodoro Roca participó de la Liga Antiimperialista a la que consideró fundamental para poner en descubierto las “miserias de la política internacional” y contribuir a que América tenga influencia en “el destino del mundo, y en el curso de la civilización”. Fundó en Córdoba una filial de la Unión Latinoamericana impulsada por Ingenieros y cuya tarea iba a ser, en su opinión, la de “dilucidar los problemas más urgentes de Latinoamérica y en especial los que plantean las conquistas del imperialismo yanqui” (Roca, 1956: 184-185).

En su extensa labor periodística, Roca publicó análisis y lecturas críticas de la política internacional y de los sistemas institucionales de su tiempo. Muchas de sus ideas habían sido expuestas en su tesis doctoral del año 1915 titulada “Monroe-Drage-A, B, C”. Allí sostuvo que las regiones de América Meridional, Central y las Antillas fueron sometidas al predominio de EEUU que predicaban la Doctrina Monroe. México había sido el país con mayor injerencia norteamericana y, resultado de eso, perdió más de “mil millas cuadradas” y padeció la extranjerización económica (Roca,

<sup>24</sup> El Manifiesto está fechado el 21 de junio de 1918 y lleva las firmas de Enrique Barros, Horacio Valdés, Ismael Bordabehere, Gurmensindo Sayago, Alfredo Castellanos, Luis Méndez, Jorge Bazante, Ceferino Garzón Maceda, Julio Molina, Carlos Suárez Pinto, Emilio Biagosch, Ángel Nigro, Natalio Saibene, Antonio Medina Allende y Ernesto Garzón.

1956: 174). En la tesis recuperó las ideas del canciller Drago,<sup>25</sup> quien fue, según Roca, el ideólogo de la “flamante personalidad jurídica internacional surgida bajo la denominación del A, B, C”.

También afirmó que la política internacional era atravesada por el factor imperialista. Caracterizó a este proceso por la “propensión a la dilatación territorial”, la “inclinación providencialista” que exalta la superioridad de una raza y por el sostenimiento de un “ejército cuantioso”.

Además, remarcó la circunstancia de que la política internacional estaba cambiando y que surgía un “imperialismo invisible” caracterizado por el hecho de que el interés comercial podía adquirir mayor centralidad que el territorial. Estados Unidos impulsó este esquema con su programa de “imperialismo petrolífero” y en los años veinte y treinta el poseer el recurso energético equivalía a “conquistar el imperio del mundo”. Los norteamericanos controlaban los puertos sudamericanos, el Canal de Panamá, los recursos hidrocarbúricos y los empréstitos convertidos en “tentáculos del imperialismo invisible los que empiezan a apretar nuestros miembros y restar autonomía a nuestros movimientos” (Roca, 1956: 177-184).

El pensador reformista consideró que las corporaciones petroleras habían auspiciado el golpe militar del año 1930 que tenía “olor a petróleo” y que era el resultado de “la pugna secreta y dramática” de la disputa de los imperialismos. Los mismos factores de poder estaban empujando a la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. La terrible contienda bélica había sido iniciada por la firma norteamericana Standard Oil, como parte de la disputa por los recursos naturales con la empresa inglesa Royal Dutch Shell (Roca, 1956: 109, 232 y 252).

En el año 1934, publicó la nota el “Esqueleto jurídico del racismo” cuestionando la actitud del gobierno de Adolfo Hitler y de sus pensadores que intentaban crear un derecho y un Estado represivo. Deodoro Roca criticó la actitud de estos juristas preocupados por “dar forma a la voluntad imperiosa del déspota” (Roca, 1956: 63). En esta misma línea, en 1936

---

<sup>25</sup> La Doctrina Drago surgió en el marco del bloqueo naval de Alemania, Inglaterra e Italia contra Venezuela del año 1902 y fijó como principio que ningún Estado extranjero tiene derecho a la utilización de la fuerza para cobrar una deuda financiera. En el contexto de esta agresión europea, EEUU no aplicó la Doctrina Monroe, que implicaba su participación en defensa del país atacado.

llamaba dictadores “sin visión y sin grandeza” a Primo de Rivera, Alfonso XIII, Hitler, Mussolini, a quien vinculaba a Félix Uriburu, o al mandatario brasileño Getulio Vargas<sup>26</sup> (Roca, 1956: 126).

Roca reivindicó la figura del líder nicaragüense Augusto César Sandino quien combatió contra la ocupación norteamericana de su país y fue el “Capitán en las avanzadas del hasta ahora confuso antiimperialismo, era y es un visionario [...] su figura y su tarea tienen valor de símbolo, de un símbolo de futuro” (Roca, 1956: 195).

#### 2.4. La Reforma Universitaria y la politización y organización de la juventud

*“La rebelión de la juventud se acusa de un modo universal, es una oposición de los hijos contra los padres. Las nuevas generaciones se revuelven contra el orden doméstico de sus mayores”.*

Saúl Taborda

Uno de los aspectos fundamentales que impulsó la Reforma fue la politización de los jóvenes y su inclusión activa en el debate político del país y la región. Gabriel del Mazo lo expresó con claridad cuando manifestó que, a partir del año 1918, el estudiante se concientizó de las “limitaciones de su acción” y comprendió cabalmente que su causa se involucraba con “el problema nacional entero” (Del Mazo, 1941: t. 1, XI).

Las jornadas fueron un catalizador para que los estudiantes fundaran agrupaciones y nuevos ámbitos de acción gremial. En el año 1918 surgió la FUA y en el mes de julio se organizó el primer Congreso Nacional de Estudiantes que tuvo la participación de delegaciones de Buenos Aires, Córdoba, Litoral,<sup>27</sup> Tucumán y La Plata (Sanguinetti y Ciria, 1983: 31).

<sup>26</sup> La opinión negativa de Roca sobre el presidente Getulio Vargas se asemeja a las lecturas de la izquierda argentina de su tiempo. El mandatario brasileño se enfrentó a Carlos Prestes quien tenía apoyo de los comunistas. Puede que estas influencias pesen en la opinión de Deodoro Roca, quien asimila a Vargas con Uriburu sin mencionar que el mandatario brasileño compartía buena parte del ideario popular y antiimperialista de la Reforma y que fue el promotor de la legislación social moderna o el creador del nacionalismo energético Petrolbras.

<sup>27</sup> Gabriel del Mazo consideró que la creación de la Universidad Nacional del Litoral en 1919 y la nacionalización de la Universidad de Tucumán, de 1921, fueron iniciativas del Primer Congreso

Varios de sus presidentes tuvieron considerable influencia en los sucesos de Córdoba y en la vida cultural y política del país como es el caso de Julio V. González<sup>28</sup> o el histórico dirigente de la UCR Gabriel del Mazo.

González abogó por la formación de un Partido Reformista ya que consideraba que las jornadas de 1918 superaban el “estrecho marco del aula”. Había llegado la hora refundar la política argentina y para eso la nueva generación debía asumir la responsabilidad histórica de mando. En palabras suyas y “para expresarlo de una vez, diremos que la campaña llevada a cabo por los estudiantes de la Universidad de Córdoba es compleja hasta donde pueda concebirse, pues abarca una cuestión universitaria, una cuestión social, una cuestión religiosa y hasta una cuestión política” (Kohan, 2000: 51).

La Reforma auspició el desenvolvimiento de agrupaciones, federaciones y de diversos encuentros de jóvenes en distintos lugares de América Latina. Entre las reuniones más destacadas,<sup>29</sup> no puede dejar de mencionarse el Primer Congreso Mundial de Estudiantes del año 1921 realizado en México y que fue impulsado por José Vasconcelos. Este encuentro marcó una agenda universitaria, cultural y política fundamental y reunió una masa crítica que tuvo considerable influencia en toda Sudamérica.

---

de Estudiantes del año 1918. Yrigoyen le habría concedido “apoyo decidido” a la propuesta de los reformistas (Del Mazo, 1983: 142).

<sup>28</sup> Julio González (1899-1955) es hijo de Joaquín V. González. Éste último fue ministro del Interior de Julio A. Roca y de Justicia e Instrucción Pública de Manuel Quintana. Impulsó el Informe Bialett Masse y la incipiente legislación del trabajo en la Argentina. Nacionalizó la Universidad Provincial de La Plata y fue su presidente de 1906 a 1918 (Biagini, 1997; UNLP, 1997). Julio González era miembro de Federación de Estudiantes de la UNLP y asumió en el año 1919 la conducción de la FUA. Impulsó, sin mucho éxito, la creación del Partido Nacional Reformista y fue diputado del Partido Socialista (Kohan, 2000: 49-55; Sanguinetti y Ciria, 1983: 351-356).

<sup>29</sup> Methol Ferré hizo una lista de algunos encuentros de los estudiantes latinoamericanos e incluyó los Congresos de Montevideo (1908), Buenos Aires (1910), Bogotá (1910) o Lima (1912). El año 1918 fue una bisagra histórica fundamental y luego de las jornadas se produjeron encuentros en México (1921) Montevideo (1931), México (1931), Costa Rica (1933), Chile (1937 y 1943), Montevideo (1955), La Plata (1957) o Caracas (1959) (Methol Ferré, 2000). La descripción de Methol Ferré no menciona otra importante cantidad de reuniones, como fue el Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Bogotá del año 1948 organizado para contraponerse a la OEA y en el cual participó Fidel Castro con apoyo del peronismo.

## 2.5. La Reforma y la causa de la unidad de Sudamérica

*“La juventud universitaria de Córdoba, por intermedio de su Federación, saluda a los compañeros de la América toda y les incita a colaborar en la obra de libertad que inicia”.*

Manifiesto Liminar

*“La Reforma es a la vez proposición y actitud para el fortalecimiento en nuestros pueblos del partido americano”.*

Gabriel del Mazo

Los principales pensadores de la Reforma fueron americanistas y trabajaron por la unidad del continente sudamericano. Dicha voluntad se expresó en la tarea de los estudiantes, artistas o pensadores que escribieron libros y artículos periodísticos y que organizaron congresos, federaciones y encuentros en todo el continente.

José Vasconcelos, quien manifestó su admiración por Manuel Ugarte, militó arduamente por hacer realidad el “bolivarismo” al cual definió por el “ideal hispanoamericano de crear una federación con todos los pueblos de cultura española” (Vasconcelos, 2014: 19).

Gabriel del Mazo consideró que la Reforma suponía el reencuentro de la juventud americana con la “independencia incumplida” y sostuvo que

la solidaridad entre los pueblos de nuestro común origen e historia, se presentó de inmediato como imperativo de fraternidad, como necesidad a la vez defensiva y creadora; como filosofía esperanzada de un mismo destino; como reemprendimiento del abandonado sentido americano de los fundadores de estas nacionalidades. Traducido en la consideración de los propios problemas con propia mentalidad (Del Mazo, 1983: 127).

En 1925, Alfredo Palacios publicó el artículo “La reforma Universitaria y el Problema Americano”. En este texto sostuvo que mientras EEUU adoptaba el lema “América para los americanos”, nuestros países elevaban la bandera de “América para la humanidad”. En este contexto, la Reforma difundía el “ideal de justicia y la renovación humana con impulso tan unánime y resuelto como el que les ha animado en esta América”. Palacios consideraba fundamental que la juventud universitaria se ocupara de “re-

novar los ideales educativos” y de “realizar trabajos por la Confederación Iberoamericana y formular las bases de una nueva orientación cultural” (Del Mazo, 1941: 115).

Manuel Ugarte<sup>30</sup> fue el orador central en el acto de nacimiento de la FUA en 1918. En el año 1923, publicó el “Destino de un Continente” y allí sostuvo con optimismo que “tenemos fe en la juventud de América latina; tenemos confianza en que las nuevas generaciones se esforzarán por realizar la vida nueva, acelerando la depuración y el progreso de cada república, y preparando la conjunción de propósitos y el itinerario común” (Ugarte, 1962: 359).

En 1931 escribió el artículo “La obra continental de la Reforma Juvenil”, documento que resume varios aspectos de su ideario americanista y antiimperialista. Allí manifestó que a principios del siglo XX su prédica contra el “imperialismo norteamericano” y las “oligarquías” había tenido escasa repercusión. Con el transcurso del tiempo, ya no era habitual que los intelectuales se dediquen al “arte por el arte” o que los escritores se solidaricen con las dictaduras, sino que se involucraban con la realidad del contexto. Sostuvo que la universidad en “ebullición defiende la Reforma” y la juventud comprende “los destinos del Continente y las exigencias de la hora” (Del Mazo, 1941: 119-120).

Influenciado por el ideario de la Reforma Universitaria, el Programa de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) peruana incluyó entre sus cinco fines fundamentales “la unidad política de la América Latina”. Raúl Haya de la Torre consideró que el imperialismo solamente sería derrotado con la consolidación de una Federación de Estados Continentales y con la formación de frentes únicos de trabajadores manuales e intelectuales, “unión de los obreros, campesinos, indígenas, etc. con los estudiantes, intelectuales de vanguardia, maestros de escuela, etc., para defender la soberanía de nuestros países” (Haya de la Torre, 1972: 4-10).

---

<sup>30</sup> Manuel Ugarte (1875-1951) desarrolló una extensa obra literaria y de reflexión histórica y política. Fue afiliado al Partido Socialista y su obra se tornó vanguardia en el cruce entre el nacionalismo, el antiimperialismo y las ideas de izquierda. Impulsó el neutralismo en las guerras mundiales. Predicó su ideario de la Patria Grande bolivariana en giras y congresos por varios países de América Latina y del mundo. Adhirió al peronismo y fue Embajador en México, Nicaragua y Cuba. Pese a su importante obra, nunca ocupó una cátedra universitaria. Rindiendo homenaje a su figura, en el año 1973, la Universidad de Buenos Aires fundó el “Centro de Estudios del Tercer Mundo Manuel Ugarte”.

Muchas de estas iniciativas contribuyeron a formar un ideario americanista que tuvo expresión académica y extrauniversitaria en varios partidos y países. Conjuntamente con otras diversas figuras de la política, del trabajo, del arte o del pensamiento, la Reforma contribuyó a organizar una voluntad de integración regional sudamericana que hoy tiene limitaciones, desafíos y también logros en el MERCOSUR, la UNASUR o la CELAC (Ver Anexo 2).

### 3. La Reforma y su impacto político y cultural en Sudamérica

*“El movimiento de la Reforma Universitaria iniciado en Córdoba en 1918 tuvo repercusión latinoamericana [...] cundió en Chile, Perú, Cuba, México y Bolivia como respuesta a un estado de conciencia continental anti oligárquica y antiimperialista que venía gestándose desde muy atrás por similitud de condiciones históricas”.*

Juan José Hernández Arregui

#### 3.1. Un movimiento que recupera el legado cultural y político continental<sup>31</sup>

La Reforma se integra a un movimiento político y cultural de alcance regional. En estas jornadas confluyeron distintas trayectorias profesionales, ideológicas y generacionales. Si bien es difícil hacer un resumen de las influencias intelectuales de sus miembros, hay figuras y sucesos que destacaron por su obra y trayectoria y que fueron referenciados en diversas ocasiones por los reformistas.

La Reforma recibió considerable influencia del Encuentro de Estudiantes de Montevideo de 1908 (Flachs, 2006). Jorge Orgaz resaltó que ya

<sup>31</sup> En el compendio *La Reforma Universitaria*, Gabriel del Mazo incluyó varios documentos de intelectuales y dirigentes políticos sudamericanos que recuperaron y que aportaron ideas a las jornadas de 1918. Entre ellos, citó al colombiano Germán Arciniegas, a los cubanos Antonio Mella y Alfonso Bernal del Riesgo, a los peruanos Mariátegui, Haya de la Torre, José Encinas o Luis Alberto Sánchez, a los uruguayos Carlos Quijano o José P. Cardoso y al venezolano Villalba, entre otros (Del Mazo, 1956: t. 3).

antes del año 1918 los estudiantes uruguayos habían alcanzado la participación en los consejos de las universidades. Tal cual mencionamos, Gabriel del Mazo propuso la gratuidad de los estudios universitarios emulando el esquema del país oriental (Orgaz, 1970; Del Mazo, 1941).

En el libro *Treinta años de aprismo*, Haya de la Torre destacó que ellos eran continuadores de la “generación intelectual del 900” y de su ideal latinoamericanista y “bolivariano”. Entre sus principales figuras el autor mencionó a varios reformistas y a otros destacados personajes de la cultura como José Enrique Rodó, José Ingenieros, Manuel Ugarte, Alfredo Palacios, Leopoldo Lugones y Alberto Ghirardo. Estos hombres de letras integraban o continuaban una corriente cultural continental junto a Rubén Darío, Enrique José Varona, Baldomero Sanín Cano, Carlos Arturo Torres, Alejandro Korn, Amado Nervo, Enrique Molina, Pedro Enríquez Ureña, José Santos Chocano, José Vasconcelos, José Vargas Vila, Antonio Caso, Joaquín García Morge, Alfonso Reyes, Alberto Masferrer, Carlos Vicuña Fuentes, Emilio Frugoni y Omar Dengo, entre otros (Haya de la Torre, 1956: 43-44).

En esta extensa lista hay personajes que aparecen frecuentemente mencionados entre los reformistas. Una figura central fue el poeta y periodista nicaragüense Rubén Darío (1867-1916), a quien Manuel Ugarte consideró “maestro y amigo” y caracterizó por levantar las emociones como “resonancias olímpicas” (Ugarte, 2013: 373). En su poesía “Unión Centroamericana” redactada en El Salvador, en 1889, Darío convocó a la

unión, para que cesen las tempestades; para que venga el tiempo de las verdades; para que en paz coloquen los vencedores sus espadas brillantes sobre las flores; para que todos seamos francos amigos, y florezcan sus oros los rubios trigos; entonces, de los altos espíritus en pos, será como arco-iris la voluntad de Dios.

El escritor y pensador uruguayo José Enrique Rodó (1871-1917) es un vector cultural fundamental para los impulsores del movimiento reformista. Su legado hispanoamericanista, su reivindicación de la figura de Bolívar o la convocatoria a la refundación ético moral de América son elementos precursores de la renovación cultural iberoamericana. Alberto Methol Ferré consideró que la gran preocupación del autor era “recuperar la unidad intelectual y espiritual de Hispanoamérica, perdida desde los tiempos de la independencia”, para que “fuese horizonte nuevo de nuestra

propia continentalidad lo que llamaría Rodó poco después Magna Patria” (Methol Ferré, 2002).

### 3.2. La Reforma y su apropiación en Sudamérica

La Reforma de 1918 se conformó con los aportes intelectuales y políticos de Sudamérica y luego irradió una influencia fundamental en el continente. La propuesta ofició como un faro cultural y político para muchos pensadores y dirigentes y su impronta tuvo considerable impacto en Perú, Uruguay y México. El dirigente peruano del APRA, Luis Alberto Sánchez (1900-1994), le otorgó una centralidad fundamental al proceso, al punto que destacó que entre los años 1918 y 1930 el “mundo había cambiado sustancialmente” con la Revolución Mexicana, la Reforma Universitaria y el ascenso de los populismos de Chile y Perú. Estos procesos generaban el nacimiento de una nueva “emoción social”, cuyo resultado tendía a derribar a la “gerontocracia insensible” para instaurar la “efebocracia” (gobierno de los jóvenes). Las nuevas generaciones de jóvenes llevaban bien alta la bandera del “espiritualismo” y el “moralismo”, dotando a la actividad política de una nueva sensibilidad histórica. En el plano propiamente universitario, Sánchez consideraba importante instaurar las libertades académicas, administrativas y económicas impulsando un “sistema de Extensión Cultural de amplitud americana” (Sánchez, 1958: 114 y 170-172).

El peruano Raúl Haya de la Torre, ratificando las palabras de Sánchez, manifestó que entre las influencias fundamentales del APRA estuvo el

vigoroso movimiento juvenil que en 1918-1923 inauguró y difundió en todas nuestras republicas la Reforma Universitaria. Y de ésta, los fundadores del Apra habíamos recogido dos vigorosas inspiraciones idealistas trasuntadas por nosotros, en consignas normativas: la de independizar a nuestra generación del “colonialismo mental” de Europa, y la de aunarnos, los trabajadores intelectuales y manuales, para acometer juntos una atrevida empresa de civilización democrática: confederar a nuestros pueblos y conseguir para ellos la justicia económica, más sin menoscabo de su libertad (Haya de la Torre, 1956: 14-15).

El pensador dominicano Pedro Henríquez Ureña (1884-1946) en su clásico libro *Seis ensayos en busca de nuestra expresión*, le dedicó un apartado a recu-

perar el ideario del joven dirigente estudiantil reformista de la UNLP, Héctor Ripa Alberdi (1897-1923). Ambos se conocieron en el Congreso Internacional de Estudiantes de México del año 1921, en el cual participaron diversas figuras internacionales y dio el discurso oficial el entonces rector José Vasconcelos.

Henríquez Ureña se refirió a la alocución que dio Ripa Alberdi y la caracterizó por la virtud de abandonar la “jerga pedantesca” y por integrarse al ideario de una generación joven abocada al “estudio de los problemas sociales”. Ripa Alberdi, “el estudiante insurrecto de 1918”, reafirmaba los conceptos “radicales de la verdad y el bien” y demostraba que “ni la edad, ni el poder, ni la riqueza, ni los honores crean el temor a las ideas libres”. Alberdi y la Reforma fueron evolucionando en la concientización política y social de los grandes temas del continente. Según Ureña, el dirigente estudiantil

comenzó pensando en la renovación de las universidades argentinas; de ahí pasó al ansia de la cultura nacional modeladora de una patria superior. Estos anhelos se enlazaron con otros: por una parte, la cultura nacional no podía convertirse en realidad clara si no se pensaba en la suerte del pueblo sumergido, del hombre explotado por el hombre, para quien la democracia ha sido redención incompleta; por la otra parte, el espíritu argentino no vive aislado en el Nuevo Mundo: la fraternidad, la unión moral de nuestra América, la fe en la “magna patria”, son imperativos necesarios de cada desenvolvimiento nacional (Henríquez Ureña, 1927: 137-140).

Con admiración, Henríquez Ureña encontró en el legado de Alberdi la expresión histórica de que “Rodó no había predicado en el desierto”.

José Vasconcelos:<sup>32</sup> la Reforma Universitaria y unidad hispanoamericana

*“Si no más imitamos, perdemos; si descubrimos, si creamos, triunfaremos”.*

José Vasconcelos

---

<sup>32</sup> José Vasconcelos (1881-1959), abogado, intelectual, escritor y político mexicano. Secretario de Instrucción Pública (1921-1924), rector de la Universidad Nacional de México (1920-21) y candidato a la presidencia en 1929.

*“Argentina será el faro en la noche hispanoamericana”.*

José Vasconcelos

En el libro *La raza cósmica*, Vasconcelos describió su viaje por Brasil y Argentina que realizó en carácter de embajador en el año 1922. En su paso por nuestro país estuvo acompañado por Alfredo Palacios, entonces considerado uno de los “maestros de la juventud” universitaria reformista y al cual Vasconcelos caracterizó como “el apóstol argentino del iberoamericanismo”. El pensador mexicano destacó el lazo de fraternidad continental que existía entre ambos países y mencionó que en la Argentina no se sentía extraño y que “mucho contribuyeron a formarnos amigos jóvenes estudiantes que asistieron al Congreso celebrado en México en 1921” (Vasconcelos, 1986: 147).

Durante su viaje también tomó contacto con el saliente presidente Hipólito Yrigoyen, al cual caracterizó positivamente por su decisión de romper “los fueros de la oligarquía” y porque “fomentó el desarrollo del movimiento socialista, y todo esto lo hizo sin derramar sangre”<sup>33</sup> (Vasconcelos, 1986: 153).

Vasconcelos visitó las universidades de La Plata y de Córdoba y destacó que en ellas se respiraba un “hispanoamericanismo ferviente”. En ésta última institución entabló contactos con el “movimiento universitario estudiantil que se ha ido propagando por toda la América meridional y llega ya hasta Cuba” (Vasconcelos, 1986: 156).

El autor caracterizó a la Reforma Universitaria por su ímpetu en la promoción de “catedráticos idóneos” y por propugnar la “renovación de ideas”. Los jóvenes luchaban por terminar con el deshonesto acceso a las cátedras resultante del “favor oficial” y para que los profesores fueran seleccionados por su “capacidad orientada al porvenir”. Para alcanzar su meta, los reformistas implementaron huelgas, impulsaron debates y protestas y conformaron confederaciones de facultades y universidades en Argentina y Uruguay.

Poco a poco los “jóvenes revolucionarios” organizaron centros universitarios en Chile, Perú, Colombia y Cuba preocupándose por los problemas sociales y políticos de su tiempo. Para Vasconcelos, la reacción al cambio

<sup>33</sup> Vasconcelos no menciona las intervenciones provinciales que aplicó la UCR o las brutales represiones de la Patagonia y de los Talleres Vasena.

fue importante y hubo “estudiantes desterrados” y expulsados de sus colegios y “estos perseguidos se han ido convirtiendo en lazos vivos de unión de las juventudes hispanoamericanas”; además vaticinó que “quizás ellos sean los autores de la gran fraternidad efectiva del futuro”.

### 3.3 La obra de refundación de la cultura

“¡Sólo la verdad es heroica y no hay voluntad sin *resplandor!* [...] *el poder y la fama pasan como la breve fosforescencia de un insecto que vuela en la selva*”.

José Vasconcelos

En *La raza cósmica*, José Vasconcelos convocó a los jóvenes hispanoamericanos a edificar un nacionalismo cultural americano, ya que “el estado actual de la civilización nos impone todavía el patriotismo como una necesidad de defensa de intereses materiales y morales” (Vasconcelos, 1986: 20).

Consideró que para construir nuestra identidad debíamos reencontrarnos con la tradición histórica iberoamericana. Con dicho fin postuló la centralidad de reconocer como propios los orígenes hispánicos de nuestra cultura y afirmó que “no seremos grandes mientras el español de la América no se sienta tan español como los hijos de España. Lo cual no impide que seamos distintos cada vez que sea necesario, pero sin apartarnos de la más alta misión común” (Vasconcelos, 1986: 19).

El autor destacó que la obra de España en América había tenido la virtud de producir un “mestizaje” conformando una nueva raza que amalgamó las culturas del indio, el negro y el blanco. La contracara de este proceso era la política de Inglaterra que “exterminó al indígena; lo sigue exterminando en la sorda lucha económica” (Vasconcelos, 1986: 27). Asimismo, cuestionó la asimilación acrítica de la cultura racista y materialista británica y el desprecio por las tradiciones hispánicas y precolombinas que profesaron los hombres de la independencia. Destacó que

nosotros nos hemos educado bajo la influencia humillante de una filosofía ideada por nuestros enemigos [...] hemos llegado a creer en la inferioridad del mestizo, en la irredención del indio, en la condenación del negro, en la

decadencia irreparable del oriental. La rebelión de las armas no fue seguida de la rebelión de las conciencias (Vasconcelos, 1986: 45).

Vasconcelos mencionó que el imperialismo británico fue impuesto en Iberoamérica como resultado de la acción bélica de Napoleón, que ocupó España y “nos puso a merced del enemigo”. La ocupación francesa coexistió con una crisis ética y política de los hispanos que fue utilizada hábilmente por Inglaterra, que promovió las “prédicas desespañolizantes” (Vasconcelos, 1986: 21-23). Los ingleses exportaron su filosofía con el fin de imponer sus intereses y los criollos copiaron la ideología y eso fue una muestra de la fragilidad e inestabilidad política y emocional de la dirigencia. El autor denunció que “comenzamos por renegar de nuestras tradiciones”, al punto de que “no faltó quien renegara la sangre diciendo que hubiera sido mejor que la conquista de nuestras regiones la hubiesen consumado los ingleses” (Vasconcelos, 1986: 22-23).

Los criollos abandonaron las tradiciones de grandeza hispánicas y adoptaron en su lugar un “provincialismo” por la “ausencia de planes trascendentes” y se dieron a la tarea de la destrucción de la vieja unidad americana creando “nacioncitas y soberanías de principado”. Con esa actitud despedazaron “el sueño de un gran poderío latino” (Vasconcelos, 1986: 23).

En su libro *La raza cósmica*, se propuso refundar la civilización iberoamericana. Con ese fin abogó por abandonar la política internacional de la guerra, el dominio y la explotación del hombre caracterizadas por el “antagonismo, la lucha y el triunfo del apto”. Esta ideología tenía propagandistas como Spencer<sup>34</sup> quien difundió un darwinismo social y esa visión del hombre fue la justificación del colonialismo británico que exterminó pueblos y razas en los cinco continentes.

Los hispanoamericanos debían evitar el planteo anglosajón y tenían que fusionar las razas blanca, roja, negra y amarilla conformando una nueva “Raza Cósmica”. En un futuro, el hombre nuevo iba a ser capaz de organizar un sistema social asentado en los valores de cooperación y de armonía entre Estados y pueblos.

<sup>34</sup> Vasconcelos recuerda en su autobiografía que el Ateneo de la Juventud se abocó a cuestionar al positivismo y al evolucionismo. Destacó que los “esfuerzos de Spencer en la Justicia” habían sido vanos y estaba errado cuando “concluye que el acto ético es simple extensión y sobrante del egoísmo biológico” (Vasconcelos, 1979: 222)

Además, Vasconcelos consideró que nuestro continente tenía que reforzar la dimensión cristiana de la igualdad y de la paz social. El autor sostuvo que el “cristianismo predicó el amor como base de las relaciones humanas, y ahora comienza a verse que sólo el amor es capaz de producir una Humanidad excelsa”. Como resultado de esta evolución, la humanidad iba a superar los estados sociales “material o guerrero” y el “intelectual o político”, construyendo el estadio “espiritual o estético”.

En 1933 profetizó que estábamos ingresando en tiempo de cambios y diputas y “Ni una roca está firme. El terremoto es la ley”. Frente a ese mundo en lucha y desigual “todo conformismo es vil” y había que impulsar un “pesimismo alegre, esa es la fórmula” (Vasconcelos, 1950: 149)

José Carlos Mariátegui:<sup>35</sup> la Reforma y el cambio social

*“El hombre occidental ha colocado, durante algún tiempo, en el retablo de los dioses muertos, a la Razón y a la Ciencia. Pero ni la Razón ni la ciencia pueden ser un mito. Ni la Razón ni la Ciencia pueden satisfacer toda la necesidad de infinito que hay en el hombre [...] hay que proponerse una fe, un mito, una acción”.*

José Carlos Mariátegui

En su clásica obra *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* de 1928, Mariátegui resaltó el hecho de que “el movimiento estudiantil peruano de 1919 recibió sus estímulos ideológicos de la victoriosa insurrección de los estudiantes de Córdoba y de la elocuente admonición del profesor Alfredo Palacios” (Mariátegui, 2005: 94).

A grandes rasgos, el autor describió al proceso desde dos puntos de vista. Por un lado, consideró que la iniciativa impulsó activamente un plan de reorganización institucional. Además, y esta es una cuestión central, el proceso postuló un programa de cambio social, político y cultural (Mariátegui, 2005: 85-111).

---

<sup>35</sup> José Mariátegui (1894-1930). Intelectual peruano impulsor del grupo Amauta. Tras su salida del APRA participó del Partido Socialista e impulsó el marxismo como método de interpretación de la historia.

Mariátegui detalló lo que consideró eran los “puntos fundamentales” del proceso reformista. Para elaborarlos retomó las conclusiones del Congreso Internacional de Estudiantes de México de 1921 y las proclamas de agrupaciones de diversos países de la región. El movimiento de 1918 impulsó la participación de estudiantes en el gobierno, las cátedras libres y la reforma de los planteles docentes y de sus metodologías de enseñanza. La Reforma promovió la extensión universitaria y un mayor acercamiento de los estudiantes de clase media a los problemas sociales.

Mariátegui interpretó que la Reforma había carecido de “homogeneidad y autonomía” ideológica, siendo ello un rasgo típico del cambiante contexto internacional de posguerra. El intelectual peruano afirmó que, pese a la diversidad, el Movimiento encarnó una “esperanza mesiánica” y los jóvenes se sentían parte de una gesta tendiente a “cumplir una función heroica” en la historia.

Si bien caracterizó a la Reforma por la falta de homogeneidad ideológica y programática, Mariátegui destacó el hecho de que se estaba produciendo un cambio en la conciencia juvenil. Para justificar su punto de vista, citó una declaración sobre la “educación pública” incluida en la revista *Sagitario* de la Ciudad de La Plata. Allí se declaró que

1- el problema educacional no es sino una de las fases del problema social; por ello no puede ser solucionado aisladamente; 2- La cultura de toda sociedad es la expresión ideológica de los intereses de la clase dominante. La cultura de la sociedad actual es, por lo tanto, la expresión ideológica de los intereses de la clase capitalista; 3- La última guerra imperialista, rompiendo el equilibrio de la economía burguesa, ha puesto en crisis su cultura correlativa; 4- Esta crisis sólo puede superarse con el advenimiento de la cultura socialista (Mariátegui, 2005: 102-103).

Raúl Haya de la Torre:<sup>36</sup> la Reforma, la cuestión social y la doctrina de la unidad indoamericana

<sup>36</sup> Raúl Haya de la Torre (1895-1979). Dirigente estudiantil, partidario e intelectual peruano. Fue presidente de la Federación de Estudiantes de Perú y fundador del APRA. Fue candidato a presidente en varias oportunidades, conoció el exilio en reiteradas ocasiones y siendo diputado presidió la Asamblea Constituyente del año 1978. Su importante obra intelectual y periodística y su asidua militancia lo convierten en uno de los pensadores más influyentes y originales de Sudamérica.

En el clásico trabajo, *El antiimperialismo y el APRA*, Haya de la Torre destacó entre los precursores de su organización a José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, José Vasconcelos, Alfredo Palacios y a José Ingenieros. Destacó la importancia de que

en toda nuestra América, la obra de agitación y de encauzamiento de las corrientes antiimperialistas se debe, pues, indudablemente, a la nueva generación de intelectuales que, procedentes de la clase media, han visto con claridad el problema tremendo y han señalado los rumbos más certeros para afrontarlo (Haya de la Torre, 1972: 37).

Raúl Haya de la Torre consideró a la Reforma de 1918 como el

más trascendente movimiento de renovación intelectual acaecido en indoamericana desde la Independencia. Una gallarda e intrépida generación veinteañera habló a los estudiantes y trabajadores indoamericanos en un lenguaje insólito pero que todos ellos entendieron. Y proclamó con “el derecho sagrado a la insurrección”, la consigna del sacrificio cual “su mejor estímulo”, y a “la rendición espiritual” de las juventudes de América” como “su única recompensa (Haya de la Torre, 1956: 49).

La Reforma supuso una ruptura de la dependencia cultural y fue el “primer grito de emancipación de nuestro coloniaje mental”, en un contexto en el cual el autor postuló

la firme creencia en la inescapable caducidad de la hegemonía de la civilización europea y, consecuentemente, en el deslazamiento de su primer meridiano cultural a este hemisferio y nuestra indeclinable fe en un mundo nuevo que ha de surgir del Nuevo Mundo (Haya de la Torre, 1956: 83).

Haya de la Torre recuperó las ideas del presidente de la FUA del año 1919 e histórico dirigente de la UCR Gabriel del Mazo, quien sostuvo que la Reforma no era meramente una idea sobre la educación, sino que suponía una concepción general de la sociedad y de la “vida americana” y que no era casualidad que el antirreformismo universitario también fuera adverso al “Estado democrático”.

A su vez, interpretó que de dicha experiencia inicial de lucha estudiantil se desprendió una concepción política de naturaleza universal y “surgió la doctrina de que es misión de las universidades reformadas arrostrar el peligro social del analfabetismo de nuestras masas y consagrar los derechos del pueblo a la cultura como el primer paso hacia la verdadera justicia democrática”. A partir del año 1918 se produjo un acercamiento entre los estudiantes y las clases obreras, iniciando una nueva etapa de las luchas políticas del continente (Haya de la Torre, 1956: 49-50).

Resultado de este ideario, en el Perú se fundó la Universidad Popular, posteriormente rebautizada “González Prada” y desde allí se estructuró en palabras de Haya “un dinámico frente único de trabajadores manuales e intelectuales” y de cuya experiencia nació el APRA.

El autor postuló que, además de la Reforma, la Revolución Mexicana fue el otro gran suceso histórico del continente. De esa experiencia nació una nueva conciencia social asentada en las nociones de la revolución “agraria, antifeudal y antiimperialista”. El proceso mexicano inició un cambio profundo en el terreno social, con la particularidad de que no tenía carácter socialista o comunista. Las tres clases mayoritarias oprimidas –proletaria industrial, campesina y media– conformaron un frente político y construyeron un Estado democrático y antiimperialista que no se sometió a la égida de los autoritarismos europeos nazi, fascista o comunista. En el plano social y geopolítico, como en el terreno de la cultura, Indoamérica tenía que elaborar su propio camino.

Entre los pensadores de la Reforma, Haya de la Torre recuperó especialmente a Manuel Ugarte quien había llevado la “invocación unionista de Bolívar” y que “prevenía el peligro de la expansión imperial norteamericana”. El intelectual argentino había dilucidado el hecho de que el poder norteamericano reposaba en su capacidad de “unidad continental” de sus 48 Estados. Lincoln venció en la Guerra de Secesión (1861-1865) y derrotó el “militarismo reaccionario” del general Lee, abolió la esclavitud y “salvó la unidad norteamericana, objetivo que desde la Independencia fue para la república del Norte condición de libertad y democracia” (De la Torre, 1956: 45-47).

El ejemplo de los EEUU debía concientizar la impostergable unidad de nuestros países y Ugarte “cruzó una y otra vez el continente indoamericano clamando por la unidad y demostrando la inferior condición de los países pequeños ‘balcanizados’, y por ello débiles” (Haya de la Torre, 1956: 47).

#### 4. Una revisión crítica de la reforma

*“El especialista sabe muy bien su mínimo rincón del universo, pero ignora de raíz todo el resto [...] No es un sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio ignorante [...] el resultado más inmediato de este especialismo no compensado ha sido que hoy, cuando hay mayor número de hombres de ciencia que nunca, haya muchos menos hombres cultos”.*

José Ortega y Gasset

##### 4.1. La Reforma ¿fue abandonada?

*“Siendo la Reforma Universitaria un idealismo en marcha que debía adaptarse en todo momento al ritmo de las grandes conquistas científicas, sociales y políticas, no ha logrado alcanzarlo, dentro ni fuera de la Universidad. Su influencia ha tenido algunas manifestaciones aisladas e intrascendentes, sofocadas por la incompreensión de algunos, por la desviación de otros y por la reacción de los más”.*

Ismael C. Bordahéhere

Luego de 1918 algunos pensadores y activistas consideraron que la universidad no aplicó muchos de los postulados originarios. Ya en 1925 el joven dirigente cubano Antonio Mella, había denunciado que del mismo reformismo vino “su corrupción por la politiquería universitaria y nacional”. Consideró que, al poco tiempo de empezado el proceso de la reforma en Cuba, la “generación del 22, la iniciadora del movimiento, fue abandonando la Universidad. Unos por fosilizarse como profesores y otros para cubrir cargos públicos ganados por su actuación universitaria. Muy pocos permanecen fieles a su credo” (Mella, 1925: 214-218).

En el año 1936, el presidente de la Federación de Estudiantes de Córdoba de 1918, Ismael C. Bordahéhere, remarcó el hecho de que, si bien la “función docente se ha acrecentado positivamente”, en el resto de los temas

La Reforma Universitaria es hoy solo una aspiración. Muchos de los que la defendieron la desvirtuaron, otros hicieron de ella un escudo para defender

intereses personales o políticos y la juventud misma, cuando más airadamente la ha invocado, ha sido para alcanzar un dominio absoluto e inadmisible en el gobierno Universitario o para embanderarse en cuestiones personales o políticas ajenas al interés universitario (Del Mazo, 1956: 551).

En 1935, Deodoro Roca acusó a la universidad argentina de abandonar el mandato antimperialista de la Reforma. En particular, criticó a los académicos de no proteger nuestro patrimonio económico e incluso de tener complicidad con las empresas petroleras extranjeras. En el contexto de la Guerra del Chaco, sostuvo que “las universidades, hasta hace poco órganos del pensamiento libre, alto límite para los desvaríos de las clases rectoras, han caído también en sus manos y guardan silencio cómplice”.

El historiador José María Rosa caracterizó el programa inicial de la Reforma por los propósitos de “solidaridad universitaria en toda América” y por llevar la “cultura al pueblo” con la tarea de extensión. En su óptica, las jornadas del año 1918 promovieron la democratización del acceso a los estudios “quebrando el privilegio de las clases conservadoras” e intentaron “facilitar el magisterio de todas las ideas”. Rosa entiende que la Reforma

fue una gran esperanza, pero fracasó en sus esenciales propósitos americanistas y sociales. A la enseñanza conservadora le sucedió una burocracia que no tuvo, por lo menos, la jerarquía intelectual de aquella, ni le importó otra cosa que halagar a los estudiantes. La libertad de cátedra no existió: a la tiranía conservadora le sucedió la tiranía liberal; extensión universitaria no hubo; la injerencia estudiantil se preocupó más por exámenes fáciles que por los principios reformistas. El americanismo que pareció iniciarse con las primeras declaraciones quedaría encarpetaado al poco tiempo (Rosa, 1976: 68-69).

Por su parte, en 1973 el historiador y entonces rector de la UBA Rodolfo Puiggrós, interpretó que “desde la reforma de 1918 se habló de la Universidad vinculada al pueblo, pero tal afirmación no pasó de una retórica”. Desde su punto de vista, “los principios de la Reforma hay que desarrollarlos, hay que aplicarlos sobre todo en lo que se refiere a sacar a la universidad de su aislamiento para convertirla en parte activa del pueblo”. Para garantizar esta meta propuso refundar la institución académica garantizando el ingreso de los “jóvenes de los sectores con menos recursos”. Además, planteó una

actualización de los planes de estudio con el objetivo de problematizar la realidad nacional e incluyó la asignatura obligatoria “Historia Social de las Luchas del Pueblo Argentino” (Puiggrós, 1974: 30 y 43).

#### 4.2. ¿Debemos actualizar la Reforma?

*“El remedio no es menos Reforma, si no más Reforma, es decir más politización [...] entendiendo por politización aproximar más la Universidad al país”.*

Arturo Jauretche

*“El silencio de los intelectuales se llama traición al país”.*

Juan José Hernández Arregui

Varios reformistas consideraron que se deben conservar los valores fundamentales del año 1918 actualizándose en cada contexto y época. En su defecto y ante nuevos reclamos de la sociedad, la universidad reformista puede perder su vitalidad y vocación de transformación y se torna una institución conservadora que defiende privilegios.

El chileno Felipe Herrera lo planteó con claridad cuando afirmó que “el proceso denominado de la Reforma Universitaria no ha terminado y no debe terminar en América Latina. En la medida que tengamos que adecuar nuestra universidad a las necesidades del desarrollo económico y social, necesitaremos ir reformándola” (Herrera, 1967: 285).

En una entrevista publicada en la revista *Panorama* en el mes de junio del año 1973, Rodolfo Puiggrós expresó que el peronismo hizo hincapié en la actualización del ideal reformista de la unidad de la universidad “con el pueblo”. Frente al nuevo actor político, el concepto originario del cogobierno propio de la Reforma “ha perdido vigencia”, por lo que era necesario actualizarlo construyendo un nuevo vínculo entre la democracia de masas y los trabajadores y si bien ese ideario “estuvo en los proyectos de los reformistas de 1918 nunca se convirtió en plena realidad” (Puiggrós, 1974: 49).

En su libro del año 1957 *Imperialismo y cultura*, el filósofo Juan José Hernández Arregui sostuvo que durante el peronismo la “universidad superó el programa máximo de la Reforma del 18”. Lo reiteró en el año 1972 cuando mencionó que el Justicialismo sancionó la gratuidad de los estudios aumentando la matrícula de 60 a 260 mil estudiantes y financió

comedores y apuntes sin cargo desde la Fundación Eva Perón. Los jóvenes trabajadores tenían privilegios especiales para estudiar, se crearon mesas examinadoras mensuales, se impulsó el acotamiento de carreras y “tal cual lo había reclamado la Reforma del 18, en la Argentina, la enseñanza media y superior dejó de ser una prerrogativa de clase” (Hernández Arregui, 1972: 120). Además, destacó que en el año 1955 la FUA apoyó el golpe de Estado y para justificar tal actitud se construyó el “mito de la superioridad científica”. A pocos meses de iniciada la dictadura, volvieron los exámenes de ingreso eliminados en 1949 y ello derivó en “huelgas en todas las universidades argentinas” y en “represiones policiales, encarcelamientos de estudiantes” (Hernández Arregui, 1957: 220-222).

Hernández Arregui retomó el tema en el año 1960 en el libro *La formación de la conciencia nacional* y reiteró la hipótesis del fracaso del movimiento reformista originario que se “diluyó en una serie de inoperantes reformas de los estatutos, sin consecuencias pedagógicas serias, pues la raíz del mal universitario era social, no estatutario”. En su óptica, la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA)<sup>37</sup> había sido el último intento consistente de mantener fidelidad a los ideales del año 1918. Recuperando el mandato reformista, FORJA se proponía construir un “nacionalismo” de raíces propias, acercando la universidad al “espíritu del pueblo” y dotando a la institución de la vocación antiimperialista perdida (Hernández Arregui, 2003: 284-295).

En el año 1957, Arturo Jauretche, quien había militado en las filas del reformismo universitario, publicó el libro *Los profetas del odio y la yapa*. Allí denunció que los reformistas se habían desviado del ideario de 1918 formando la nueva identidad “fubista”. Estos estudiantes conservaron meramente las “formas” y no el contenido transformador del Movimiento. Resultado de este desencuentro con la doctrina originaria, las federaciones de estudiantes de tornaron “reaccionarias” y llegaron a apoyar las violentas dictaduras contra Yrigoyen y Perón. Cuando el pueblo apareció en la historia y el “pasado era vencido por el país”, la universidad se volvió un reducto

<sup>37</sup> FORJA es una corriente política y cultural originada de una ruptura interna de la UCR. Entre sus fundadores se destacaron Arturo Jauretche, Ortiz Pereyra, Homero Manzi, Luis Dellepiane y Gabriel del Mazo. En el año 1939, el miembro de FORJA y dirigente marplatense, Francisco Capelli, alcanzó la presidencia de la FUA (Godoy, 2015).

conservador y el “fracaso de la Reforma fue que no supo integrar la Universidad en el país”. La institución se volvió “aséptica y depurada de toda preocupación por el destino del país” y cumplía meramente la función de “resolver el problema económico de los hijos de las minorías y parte de las clases medias y extraer, accidentalmente, algunos elementos del seno del pueblo para incorporarlos”. En nombre de la autonomía y de la libertad científica, la institución defendía intereses antinacionales y antipopulares. Jauretche se propuso actualizar la Reforma con la finalidad de “aproximar más la universidad al país, para que se adecúe a la función que tiene que cumplir en el cambio de estructuras” (Jauretche, 2004: 132).

Finalmente, y como propuso Alberto Baldrich en 1934, debemos tomar los fines nacionales y sociales de la Reforma y dejar de “tolerar por más tiempo que nuestra universidad siga siendo fábrica de egresados”. Este autor alertó que

La dirección de la vida argentina está de hecho en manos de abogados, médicos, ingenieros y demás profesionales, quienes, si bien tienen una preparación técnica que los capacita para el ejercicio de sus respectivas especialidades, viven en cambio en la más absoluta incomprensión de las estructuras históricas y sociales de la comunidad argentina, en el desconocimiento de aspectos fundamentales de su existencia y en una insensibilidad para apreciar el sentido y el ritmo de la Nación.

Para evitar este inconveniente, Baldrich propuso conformar un “ideal formativo” para la universidad asentado en “finalidades sociales” y en el sentimiento de sentirse “parte integrante de la comunidad y colaborador de sus valoraciones, pensamientos y progreso”. Como resultado de esta nueva y “verdadera Universidad de la Reforma”, al egresar, el estudiante “no será más el nuevo bárbaro unilateral y profesionalista, sino el hombre culto solidarizado con su comunidad, sobre cuyo saber de cultura se ha instalado sólidamente, y con sentido la preparación especializada” (Baldrich, 1934).

## Anexo 1.

### Resumen generacional de las principales figuras de la Reforma de 1918

Generación	Figuras destacadas
Antecesores sin participación en la Reforma Universitaria	José Martí (1853-1895) Rubén Darío (1867-1916) José E. Rodó (1871-1917)
Pensadores antecesores con participación en la Reforma Universitaria	José Ingenieros (1877-1925) Alejandro Korn (1860-1936)
Pensadores que intervinieron activamente en 1918 en la formación del ideario reformista	Manuel Ugarte (1875-1951) Alfredo Palacios (1880-1965) José Vasconcelos (1882-1959) Saúl Taborda (1885-1944)
Jóvenes protagonistas de 1918 y continuadores de su ideario en la Argentina	Deodoro Roca (1890-1942) Héctor Ripa Alberdi (1897-1923) Gabriel del Mazo (1898-1969) Julio González (1899-1955)

## Anexo 2.

### Ámbitos de articulación de la Educación Superior<sup>38</sup>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

A- Articulación institucional de los Estados en temas de Educación Superior

1991 - Reunión de Ministros de Educación.

1992- Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). Dentro del SEM funciona una Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES). Su Plan de acción 2016-2020 incluyó la “Acreditación regional”, la “Movilidad académica regional de estudiantes y docentes”, una

<sup>38</sup> Los datos del Anexo 2 fueron relevados por la profesora María Constanza Costa.

“Asociación académica de posgrados”, el “Reconocimiento de títulos” y las tareas de “Cooperación interinstitucional”.

2006 – ARCU-SUR. Es un sistema de acreditación regional de carreras universitarias de grado. Tiene como antecedente el mecanismo experimental de acreditación “MEXA”.

2008 - Sistema de acreditación unificado (CRC-ES) orientado a la movilidad de estudiantes entre los países de la región y la homologación de títulos. La adhesión al programa es voluntaria y se creó una Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA).

2010- Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR.

B- Programas e iniciativas de movilidad académica regional y desarrollo de investigaciones implementados

Programa Movilidad Académica Regional para las carreras acreditadas (MARCA); Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR (SIMER-COSUR); Programa de intercambio académico de portugués y español; Proyecto de apoyo de la Unión Europea al programa de movilidad MERCOSUR en Educación Superior; Núcleo de estudios e investigaciones en educación superior del MERCOSUR (NEIES); Programa de Proyectos Conjuntos de Investigación; Programa de Asociación para el Fortalecimiento de Posgrados; Programa de Formación de Recursos Humanos.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

A- Articulación institucional de los Estados en temas de Educación Superior

2010 - Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI).

2011 - Consejo Suramericano de Educación (CSE). Remplaza al COSECCTI.

2011 - Red de Instituciones de becas de UNASUR.

B- Programas e iniciativas de movilidad académica regional y desarrollo de investigaciones implementados

2012 - Seminario sobre “Calidad, equidad y financiamiento de la

Educación Superior”. En este marco se redactó un documento que dejó plasmado los principales ejes de trabajo para la UNASUR en estos temas. Algunos de los acuerdos fueron que la Educación Superior es un “bien público social y un derecho humano y universal”; que es un “deber indelegable del Estado fomentar y promover el acceso universal, la permanencia y egreso al Sistema de Educación Superior”; la necesidad de impulsar un “ejercicio responsable de la autonomía universitaria” en base a los principios de la pertinencia, la equidad, la responsabilidad social, la participación social, la interculturalidad y la identidad suramericana.

2013- Plan estratégico quinquenal 2013-2017. Los objetivos en los cuales se basa son la “Integración regional”; los “Derechos humanos”; la “Equidad e inclusión social”; la “Equidad de género”; la “Intraculturalidad e interculturalidad”; la “Participación ciudadana”, la “Calidad y cobertura educativa”; el “Dialogo y solidaridad”; la “Transparencia y divulgación” y la “Conciencia ecológica y sustentabilidad”.

#### Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

2013 - Primera Cumbre de cooperación académica, Chile. Se formuló la declaración de Santiago sobre cooperación universitaria en educación superior, ciencia tecnología e innovación. Se busca fortalecer un espacio de cooperación académica generando las condiciones “normativas y financieras” necesarias; fortalecer los “sistemas de educación superior” (movilidad, acreditación, convalidación de títulos y certificaciones); articular “los programas de innovación científica e investigación” y promover la relación entre “las instituciones de educación superior, la sociedad y el sistema productivo”.

## 5. Bibliografía

- Alaniz, R. (2017). *La Reforma universitaria, qué hacer con ella*. Recuperado de <http://rogelioalaniz.com.ar/la-reforma-universitaria-que-hacer-con-ella/>
- Baldrich, A. (1934). La misión formativa de la universidad de la Reforma. En Del Mazo, G. (1941), *La Reforma Universitaria*. La Plata: Centro

- de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP.
- \_\_\_\_\_. (1967). *Imperialismo y liberación nacional*. Buenos Aires: Huella.
- Bataller J. C. (2018). *Federico cantoni. 1923-1925 y 1932-1934*. Recuperado de <http://www.sanjuanalmundo.org/articulo.php?id=94933>
- Barrios, M. A. (2007). *El latinoamericanismo en el pensamiento político de Manuel Ugarte*. Buenos Aires: Biblos.
- Bayer, O. (1986). *La Patagonia rebelde*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Bergman, G. (1956). Actualidad de Deodoro Roca. En D. Roca, *El difícil tiempo nuevo*. Buenos Aires: Lautaro.
- Biagini, H. (comp.) (1997). *La universidad de la Plata y el Movimiento Estudiantil*. La Plata: UNLP.
- Casali, C. (2012). *La filosofía biopolítica de Saúl Taborda*. Remedios de Escalada: UNLa.
- Chávez, F. (1996). *La conciencia nacional*. Buenos Aires: Pueblo Entero.
- Del Bello, J. C. (2007). *La Universidad Privada Argentina*. Buenos Aires: Del Zorzal.
- Del Mazo, G. (1920). Korn y la Reforma Universitaria. En G. del Mazo (1941), *La Reforma Universitaria: tomo 1*. La Plata: Centro de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP.
- \_\_\_\_\_. (1941). *La Reforma Universitaria*. La Plata: Centro de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP.
- \_\_\_\_\_. (1983). *La primera presidencia de Yrigoyen*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ferla, S. (1985). *El drama político de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Flachs, M. C. (2006). *Un precedente de la reforma del 18: el I Congreso internacional de estudiantes americanos de Montevideo de 1908*. Recuperado de <http://www.reformadel18.unc.edu.ar/privates/vera%20R.pdf>
- Galasso, N. (2013). *Don Hipólito, vida de Hipólito Yrigoyen*. Buenos Aires: Colihue.
- Gentili, P. (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gálvez, M. (1975). *Vida de Hipólito Yrigoyen*. Buenos Aires: Club de Lectores.
- Godoy, J. (2015). *La FORJA del nacionalismo popular*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

- Haya de La Torre, V. R. (1956). *Treinta años de aprismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1972) *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Amauta.
- Henríquez Ureña, P. (1927). *Seis ensayos en busca de nuestra expresión*. Buenos Aires: Babel.
- Hernández Arregui, J. J. (1957). *Imperialismo y cultura*. Buenos Aires: Amerindia.
- \_\_\_ (1972). *Peronismo y socialismo*. Buenos Aires: Hachea.
- \_\_\_ (2003). *La formación de la conciencia nacional*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Herrera, F. (1967). *América Latina Integrada*. Buenos Aires: Losada.
- Ingenieros, J. (1924). La revolución universitaria se extiende ya por toda América latina. En G. Del Mazo (1941), *La Reforma Universitaria: tomo 3*. La Plata: Centro de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP.
- Jaramillo, A. (2018). *La reforma universitaria, la libertad creadora nacional y el anhelo de justicia social*. Recuperado de <http://hernandezarregui.blogspot.com.ar/2018/02/la-reforma-universitaria-la-libertad.html>
- Jauretche, A. (2004). *Los Profetas del Odio y la Yapa*. Buenos Aires: Corregidor.
- Kohan, N. (2000). *De Ingenieros al Che, ensayos sobre marxismo argentino y latinoamericano*. Buenos Aires: Biblos.
- Larraquy, M. (2009). *Marcados a fuego, la violencia en la historia argentina*. Buenos Aires: Aguilar.
- Mariátegui, J. C. (1991). *Textos básicos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2005). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Buenos Aires: El Andariego.
- Mella, J. A. (1925). ¿Puede ser un hecho la Reforma Universitaria? En P. Gentili (2008), *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Methol Ferré, A. (2002). Juventud universitaria y Mercosur. *Cuadernos de la Fundación Vivián Trías*, 23.
- Ortega y Gasset, J. (2012). *La rebelión de las masas*. Madrid: Gredos.
- Orgaz, J. (1970). *Reforma universitaria y rebelión estudiantil*. Buenos Aires: Libera.
- Pacheco Calvo, C. (S/F). *El Primer Congreso Internacional de Estudiantes*

- celebrado en México en 1921*. Recuperado de [http://www.revistade-launiversidad.unam.mx/ojs\\_rum/files/journals/1/articles/3908/public/3908-9306-1-PB.pdf](http://www.revistade-launiversidad.unam.mx/ojs_rum/files/journals/1/articles/3908/public/3908-9306-1-PB.pdf)
- Palacios, A. (1925). *La Reforma Universitaria y el problema americano*. En G. Del Mazo (1941), *La Reforma Universitaria: tomo 3*. La Plata: Centro de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP.
- Privitellio, L. (2010). *Los límites de la abstracción: individuo, sociedad y sufragio femenino en la reforma constitucional de San Juan (1927)*. V Jornadas de Historia Política. UNMDP. Mar del Plata
- Piñeiro Iníguez, C. (2006). *Pensadores latinoamericanos del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ponce, A. (1986). *Educación y lucha de clases*. Buenos Aires: Editores Unidos.
- Puiggrós, R. (1974). *La universidad del Pueblo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ramírez, E. (1973). La democracia para los trabajadores es la decisión en igualdad de condiciones. *Revista Peronismo y Socialismo*, 1(1).
- Recalde, A. (2014). *Intelectuales, peronismo y universidad*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Ripa Alberdi, R. (1921). Por la unión moral de América. En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili (eds.), *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Roca, D. (1956). *El difícil tiempo nuevo*. Buenos Aires: Lautaro.
- Rosa, J. M. (1976). *Historia Argentina: tomo 10*. Buenos Aires: Oriente.
- Sánchez, L. A. (1958). *El Perú: retrato de un país adolescente*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Sanguinetti, H. y Ciria, A. (1983). *La Reforma universitaria: tomos 1 y 2*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Taborda, S. (2009). *Escritos políticos 1918-1934*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional/Córdoba: UNC.
- Troncoso, O. (1971). *Los fusilamientos de la Patagonia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ugarte, M. (1931). La obra continental de la Reforma Juvenil. En G. del Mazo (1941), *La Reforma Universitaria: tomo 3*. La Plata: Centro de Estudiantes de Ingeniería de la UNLP
- \_\_\_\_ (1962). *El destino de un Continente*. Buenos Aires: Patria Grande.
- \_\_\_\_ (2013). *Hacia la unidad latinoamericana*. (Prólogo de Norberto Galasso). Buenos Aires: Punto de Encuentro.

- UNLP (1997). *La Universidad Nacional de La Plata en su Centenario 1897-1997*. Buenos Aires: UNLP.
- Vasconcelos, J. (1936). *La Tormenta*. México: Ediciones Botas.
- \_\_\_ (1950). *La sonata mágica*. México: Espasa Calpe.
- \_\_\_ (1979). *Ulises Criollo*. México: Promexa editores.
- \_\_\_ (1986). *La raza cósmica*. México: Espasa Calpe.
- \_\_\_ (2014). *Bolivarismo y monroísmo*. Buenos Aires: UNLa.
- Vidal, G. (2000). El partido demócrata y sus tensiones internas. Diferentes perspectivas sobre ciudadanía y participación. *Cuadernos de Historia*, 3.
- Yrigoyen, H. (1945). *El pensamiento escrito*. Buenos Aires: Índex.



# La educación superior como bien público social y como derecho humano. Un análisis desde lo *común*\*

Mauro Benente (UNPAZ)

## 1. Introducción

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 13), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), la Convención de los Derechos del Niño (art. 28), declaran a la educación como un derecho humano. De todas maneras, en estos instrumentos las referencias *nítidas* son hacia la educación primaria y no queda tan claro que la gramática de los derechos implique la desmercantilización de la educación superior. En estos documentos encontramos cierta ambivalencia puesto que mientras la Declaración Universal y la Declaración Americana declaran la gratuidad solamente de la educación primaria, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza estipula que no puede haber discriminación motivada en consideraciones económicas en el acceso a la educación superior (art. 4), y el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales menciona la implementación progresiva de la gratuidad de la educación superior (art. 13, inc. c) –que es reafirmada en la Observación General N° 13, párrafo 14, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales–.

\*Agradezco las críticas, comentarios y observaciones que me realizaron Nicolás Diana, Gonzalo Kodelia, Walter Viegas y Ariel Langer.

Por su parte, en los últimos años, distintos documentos de trascendencia institucional inscriben a la educación superior dentro de la gramática de los bienes públicos y los derechos humanos. Con una formulación algo tímida, la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción, aprobada el 9 de octubre de 1998 en la Primera Conferencia Mundial de la Educación Superior, introdujo la gramática de los derechos en el ámbito de la educación superior.<sup>1</sup> Por su parte, en la Primera Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, celebrada en Santiago de Chile en agosto de 1999, las autoridades universitarias consideraron que el conocimiento no podía ser mercantilizado.<sup>2</sup> Finalmente, la Conferencia Regional de Educación Superior celebrada en junio de 2008 en Cartagena de Indias, combinó el lenguaje de los derechos con la matriz antimerchantil del conocimiento y estableció en su declaración final que “la Educación Superior es un derecho humano y un bien público social”.

Concebir a la educación superior como un derecho humano y un bien público social plantea numerosos desafíos y despliega una serie de interrogantes: ¿cuáles son los alcances y posibles regulaciones de ese derecho? ¿Frente a qué tipo de obligaciones se encuentran los Estados? La declaración de la CRES suscita una serie no menor de desafíos conceptuales porque para las tradiciones liberales, desde las cuales se suelen conceptualizar los derechos humanos, la relación entre derechos individuales y bienes públicos no es armónica, sino tensa, competitiva y hasta de suma cero: los derechos se suelen presentar, justamente, como límites, como esferas de reserva respecto de aquello que se consideran bienes públicos y sociales.

Asimismo, que la educación superior sea tenida como un bien público y como un derecho humano plantea un elenco de redefiniciones sobre la

---

<sup>1</sup> Allí se estipuló que “de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes [...] En consecuencia, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas” (artículo 3, inciso a).

<sup>2</sup> Las autoridades entendieron que “la educación y el conocimiento generado y difundido por las universidades públicas, no son ni pueden ser utilizados y manejados como una mercancía” (considerando 1). Además enfatizaron que las universidades, por su calidad de públicas, “se deben y buscan el bien común de todo el pueblo, característica que las diferencia de cualquier otro tipo de universidad” (considerando 2).

institución más importante –aunque no la única– en la cual se formaliza esta educación: la universidad. Estos retos se sitúan o deberían situarse en distintos planos de una institución que no fue diseñada con estas perspectivas. En este trabajo no abordaré todos los desafíos que se nos presentan si nos tomamos en serio a la educación superior como bien público social y como derecho humano, sino que revisaré algunas temáticas orientadas por los siguientes interrogantes. ¿Qué implicancias sobre la universidad debería tener la concepción de la educación superior como bien público social? ¿Cómo se debería redefinir su relación con el espacio público? ¿Cómo repercute en la universidad la gramática de los derechos humanos? ¿Qué conceptualización de derechos humanos estamos dispuestos a construir desde y sobre la universidad? Aunque no de modo exclusivo, y con ciertas flexibilidades conceptuales, trataré de responder a estos interrogantes desde una perspectiva *común*.

## 2. La universidad y lo *común*

En su participación en el IV Congreso de Partidos Europeos de Izquierda, realizado en Madrid el 13 de diciembre de 2013, Álvaro García Linera planteaba que las izquierdas debían avanzar en la “reivindicación de lo universal, de los idearios universales, de los *comunes*. La política en común, la participación como una participación en la gestión de los *bienes comunes*, la recuperación de los *comunes* como derecho” (García Linera, 2015a: 24, *italicas agregadas*). Este *común* al que se alude, debe entenderse como el mundo material –aire, agua, frutos de la tierra, etc.– que ha de ser compartido, y también como el conjunto de la producción social necesaria para la interacción y la producción ulterior –informaciones, saberes, lenguajes, conocimientos, afectos, etc.– (Hardt y Negri, 2011: 10).

¿Por qué García Linera enarbolaba lo *común* como una bandera de izquierda? En parte porque se presenta como lo opuesto a las políticas neoliberales que se desarrollaron en Nuestra América en la última parte del siglo XX. En términos generales, y en línea con los diagnósticos de la acumulación por desposesión (Harvey, 2004: 111-140, 2007: 175-181), el neoliberalismo configuró un dispositivo de “expropiación de riqueza común que deviene en riqueza privada” (García Linera, 2015a: 20) y en el caso particular de Bolivia implicó “la *mercantilización de las condiciones de reproducción social*

básica (agua, tierra, servicios), anteriormente reguladas por lógicas de utilidad pública” (García Linera, 2015b: 251-252). Si las políticas neoliberales supusieron –y suponen– una apropiación y mercantilización de lo *común*, la producción, regulación y gestión en *común* de aquello que es *común* se presenta como un paradigma antitético de las políticas neoliberales. Pero además, podemos observar en lo *común* un gesto de oposición no solamente a las políticas neoliberales, sino también capitalistas en su configuración contemporánea, que podemos denominar *capitalismo cognitivo*.

Retomando y proyectando los desarrollos del “fragmento sobre las máquinas” que se leen en los *Grundrisse* de Marx (1999: 216-225), Antonio Negri sostiene que la jornada de trabajo ya no puede reducirse a tiempo de trabajo, puesto que la producción y el aumento de la productividad ya no necesitan de un incremento de horas trabajadas sino que nacen de la “expresión de actividades intelectuales, de la fuerza productiva de la invención científica y, sobre todo de la estrecha aplicación de la ciencia y la tecnología en la elaboración de la actividad de transformación de la materia” (Negri, 2004a: 76). Estamos en un escenario en el cual el trabajo material ha quedado en un segundo plano respecto del trabajo inmaterial (Hardt y Negri, 2002: 43), que crea bienes inmateriales,<sup>3</sup> y se define como el conjunto de “actividades intelectuales, comunicativas, relacionales y afectivas expresadas por los sujetos y los movimientos sociales” (Negri, 2004a: 75). En este sentido, el proceso de trabajo ya no puede concebirse como una acumulación y concatenación de trabajos simples “sino como una concatenación de actividades creativas, como una *cooperación* productiva” (Hardt y Negri, 2004b: 203). Esto repercute en la teoría del valor, que se construye en la producción social, pero además implica que “la *producción social* se presenta de modo *cada vez más común*, es decir, como multiplicidad de actividades progresivamente más cooperantes” (Hardt y Negri, 2004b: 204).

Afirmar que el trabajo inmaterial se sitúa en el primer plano no implica sostener que sea predominante en términos cuantitativos, sino que se ha transformado en hegemónico en el sentido que ejerce un efecto centrípeto

---

<sup>3</sup> Estrictamente el trabajo sigue siendo material porque involucra cuerpos y mentes, pero su carácter inmaterial está dado por su producto (Hardt y Negri, 2004a: 137). Además, hay que tener en cuenta que la apropiación ya no es solamente del producto del trabajo, sino del propio proceso de trabajo (Hardt y Negri, 2011: 153).

que va transformando las demás formas de trabajo (Hardt y Negri, 2004a: 135-145, 2011: 146-147). Por su parte, a diferencia del capitalismo industrial fordista, donde la valorización dependía fundamentalmente de la actividad individual, lo característico del *capitalismo cognitivo* consiste en “*captar, dentro de una actividad social generalizada, los elementos innovadores que producen valor*” (Negri, 2004a: 76). En esta situación, la explotación debe entenderse como una expropiación de la cooperación (Negri, 2004c: 184, 2008a: 110-111), una destrucción de lo común (Hardt y Negri, 2004b: 201), y una transformación de esa cooperación en una organización jerárquica (Hardt y Negri, 2004b: 213-214). Los mecanismos de captura operan a lo largo de toda la sociedad, puesto que es en toda su extensión “(y no sólo en las fábricas) donde el trabajo tiende redes de producción capaces de renovar el mundo de las mercancías” (Negri, 2004b: 170) y por ello este *capitalismo cognitivo* no puede ser sino *parasitario*: interrumpe y se apropia de los flujos sociales de conocimiento y cooperación, y captura los flujos sociales de trabajo cognitivo. Asimismo, es importante tener en cuenta que esta cooperación es anterior a su captura y apropiación, por lo que no necesita de la estructuración empresarial ni del propio capitalismo (Lazzarato, 2006: 124). Pero además, en la medida en que el valor se genera en la extensión de todo el cuerpo social, no se produce solamente al interior de las fábricas porque las ideas y el conocimiento pueden surgir en cualquier momento; es que “vivir y producir llegan a ser lo mismo, y tiempo de vida y de producción se han hibridado cada vez más” (Hardt y Negri, 2004b: 210).<sup>4</sup>

Si bien estos flujos sociales de cooperación y conocimiento no se sitúan en un espacio determinado e identificable, me parece que hay ciertos ámbitos de mayor condensación, producción y reproducción de conocimiento. Uno de ellos es la universidad, y por esta razón entiendo que es clave repensar su institución a la luz de la teoría de lo *común* o, dicho de otro modo, bajo una perspectiva que frene y limite la captura y apropiación de aquello que en *común* se produce, reproduce, define y redefine de los ámbitos universitarios.

<sup>4</sup> Dicho en otros términos, estamos frente a una alteración en la relación entre la producción y la vida: “la vida ya no se produce en los ciclos de reproducción subordinados a la jornada laboral; por el contrario, la vida es la que afecta y domina toda la producción” (Hardt y Negri, 2002: 333). En el mismo orden de ideas, ver también Hardt y Negri (2004b: 140-141).

Desde la perspectiva de lo *común*, uno de los aspectos que incluye la concepción de la educación superior como bien público social radica en la imposibilidad de apropiación y cooptación privada de las prácticas discursivas y no discursivas que se suscitan en la universidad. La producción y reproducción de conocimiento tienen una matriz eminentemente *común*, que recoge una sedimentación de experiencias y de prácticas pretéritas y actuales, y que al constituirse como un bien público social se transforma en insusceptible de apropiación privada y privativa. Por otro lado, que la educación superior se transforme en un bien público y social implica que la universidad tampoco puede ser exclusiva y excluyente de sus estudiantes, trabajadores/as docentes y no docentes, sino que debe tener una estrecha vinculación con el espacio público, que puede ser o no estatal.

Avanzar en el estudio de la vinculación entre la universidad y el espacio público implica adentrarse en una discusión que no es novedosa, pero que quizás en los últimos años se plantea con nuevas características: ¿cuál es y cuál debería ser la relación entre la universidad y la esfera pública? ¿Cuál debería ser la relación entre la universidad, que es pública, con una esfera pública marcada por la desigualdad y la dependencia? Estas preguntas podrían redefinirse y repensarse en los siguientes términos: ¿qué característica posee el borde que separa a la universidad pública con un espacio que también es público? A la luz de la Declaración de Cartagena ¿debería ser un borde que solamente separe, o también que conecte?

Aquí no podré restituir todos los desafíos que plantean cada uno de estos interrogantes pero, siempre a la luz de las declaraciones ya mencionadas y desde la perspectiva de lo *común*, me interesa repensar los bordes que existen entre la universidad y el espacio público —que si bien no confundo con el Estado, algunas de las discusiones girarán a su alrededor—. También me situaré desde la perspectiva *común* y desarrollaré los desafíos que tenemos para pensar a la educación superior como derecho humano.

### 3. La universidad como único tribunal de la razón

La Universidad como institución no es una creación moderna sino medieval y aunque no hay tantas evidencias empíricas (Rashdall, 1936) suele ubicarse su nacimiento en la fundación de la Universidad de Bolonia. Sin embargo,

otras fuentes ubican sus orígenes no en Europa sino en Medina de Fez (Marruecos), y no en el siglo XI sino en el IX cuando fue fundada la Universidad Al-Qarawiyyin (Verger, 2003). Más allá de esta discusión, aquí no quisiera detenerme en sus características medievales, lo que no implica desconocer su importancia, pero sí reconocer una notable diferencia: mientras que en el medioevo la universidad tenía un rol insignificante o marginal en la reproducción del orden social, a inicios del siglo XIX y con el ascenso de la burguesía cobró un papel más relevante (Bonvecchio, 2000: 23-29). Mi interés, entonces, se sitúa en el análisis del borde moderno que se trazó entre la universidad y el espacio público, temática que estudiaré a la luz de *El conflicto de las Facultades* de Immanuel Kant, que no agota el asunto pero puede servir como punto de partida para repensar y redefinir la vinculación entre la universidad y el espacio público desde una perspectiva *común*.

*El conflicto de las Facultades* fue publicado en paralelo a *Antropología en sentido pragmático* en el otoño europeo de 1798. El libro compila tres trabajos escritos en diferentes momentos históricos –posiblemente entre 1793 y 1797– que pueden vincularse a través del “conflicto de la Facultad inferior con las Tres Facultades superiores” (Kant, 2004:18). Las facultades superiores eran las de teología, medicina y derecho, mientras que la inferior era la de filosofía. Kant compartía que el Estado se entrometiera en el funcionamiento de las facultades superiores: parecía razonable evitar imprevisiones en materia de derechos y ejercicio de la medicina. De hecho, la distinción entre facultades superiores e inferiores radica en que al Estado “no le interesa el saber por el saber mismo, sino simplemente por los resultados que de él pueda esperar para el pueblo” (Cassirer, 1993: 476).<sup>5</sup>

De todas maneras, las facultades superiores no deberían ser apéndices del Estado puesto que correrían el riesgo de ser funcionales a su despotismo. Para Kant era necesario que la universidad

<sup>5</sup> Si quisiéramos leer el funcionamiento de las facultades superiores e inferiores a la luz de *¿Qué es la ilustración?*, podríamos decir que las primeras quedan circunscritas a un uso privado de la razón, mientras que las segundas pueden y deben apelar a un uso público (Aramayo, 2003: 20-21). Sin embargo, hay cierto repliegue en la obra de Kant ya que si en *¿Qué es la ilustración?* apuesta por que todos los ciudadanos hagan un uso público de la razón, en *El conflicto de las Facultades* lo circunscribe a los académicos (Villacañas, 1995).

posea otra Facultad que, independiente de las órdenes del gobierno en lo que se refiere a sus doctrinas, tenga la libertad, si no de dar órdenes, al menos de juzgar a todos los que se interesan por la ciencia, es decir, por la verdad (2004: 23).

Esta libertad, que se mide en términos de independencia y distancia respecto del gobierno, es fundamental porque sin ella “la verdad no podría manifestarse (lo que va en perjuicio del gobierno mismo), pues la razón es libre por su naturaleza y no acepta órdenes que le impongan tomar por cierta a tal o cual cosa” (2004: 23).<sup>6</sup>

Kant propone amurallar la universidad y situar a la facultad inferior como la encargada de enjuiciar críticamente el funcionamiento de las facultades superiores. La facultad inferior “tiene, con respecto a las tres Facultades superiores, la función de controlar y de llegar a servirles, justamente porque todo depende de la verdad (condición primera y esencial de la ciencia en general)” (2004: 35). Con esta concepción de la facultad inferior queda claro que cuando se discute acerca de la verdad no puede haber otro criterio que la razón (Cassirer, 1993: 470), lo que denota una “vocación re-reflexiva de la filosofía y esa obsesión por la autonomía del pensamiento” (Rinesi, 2015a: 19).

#### 4. La universidad, el Estado y lo *común*. Poder y verdad

En los desarrollos de Kant, existe una densa reflexión sobre el tipo de vinculación y de separación que debería existir entre la universidad y el Estado. En este punto, y en función de mis objetivos, me parece importante hacer una aclaración para no realizar un desplazamiento conceptual entre lo estatal y lo *común*. Tal vez quien de modo más radical ha distinguido y contrapuesto la forma-Estado de la lógica de lo *común* ha sido Raquel Gutiérrez Aguilar, que a la luz de los procesos del Movimiento al Socialismo en Bolivia y del Socialismo del siglo XXI en Venezuela, ha contrapuesto la política estatal

---

<sup>6</sup> Por ello “debe considerarse a la Facultad de Filosofía, por el hecho de tener que responder de la verdad de las doctrinas que debe aceptar o simplemente incluir, libre y dependiente exclusivamente de la legislación de la razón, y no de la del gobierno” (Kant, 2004: 35).

con la *política en femenino*. Esta última, que se vincula con lo *común*, supone una lógica antitética a un capitalismo que privatiza lo producido en *común*, pero también se opone a la matriz estatal que enajena y monopoliza la capacidad de decisión (Gutiérrez Aguilar, 2017: 84). Es por ello que los caracteres fundamentales de la *res-común* establecen “aquello que debe ser reapropiado colectivamente y, al mismo tiempo, inhibir el orden de mando descentralizador que habilita el monopolio de las decisiones y la institución no deliberada de procedimientos” (Gutiérrez Aguilar, 2017: 116-117).<sup>7</sup>

Coincido en que una política de lo *común* debe oponerse a una política de apropiación y monopolización de la producción económica y de la decisión política, pero, marcando ciertas distancias con Gutiérrez Aguilar, creo que ello no implica desechar al Estado sino más bien: a- invadirlo con una racionalidad *común*, y transformar sus lógicas institucionales de monopolio y jerarquía en las decisiones en prácticas horizontales y colectivas; b- utilizarlo –mientras se lo transforma– como una herramienta para construir otros espacios *comunes*, para lograr que aquellos espacios de producción *común* no sean cooptados por apropiaciones privadas y privativas.

Me parece que a la luz de este objetivo de invadir al Estado con matrices *comunitarias* y de utilizarlo como herramienta para avanzar en lógicas *comunitarias* allí donde no existen y para preservarlas donde sí funcionan, podemos retomar los desarrollos de Kant y repensar y redefinir la relación de la universidad con el espacio público y con el Estado. Para ello creo que es importante reconstruir algunos ejes de *El conflicto de las Facultades*:

a) el Estado puede dictar los planes generales de estudio de las facultades superiores, pero el ejercicio *crítico* y *reflexivo* sobre el conocimiento y las verdades es patrimonio de un pliegue de la facultad inferior;

b) el temor sobre el que se basa la construcción de un borde que busque más la separación que la conexión entre la universidad y el Estado es el temor al despotismo.<sup>8</sup> Kant tenía claro que un Estado despótico podía

<sup>7</sup> En una línea similar, y también a la luz de los procesos progresistas en América Latina, ver también Machado y Zibechi (2016).

<sup>8</sup> No olvidemos que en 1788 Federico Guillermo II había dictado un decreto disponiendo que los trabajos de relevancia pública debían ser autorizados por autoridades políticas y religiosas, y en 1792 Kant sufrió la censura de un artículo titulado “De la lucha del principio bueno contra el malo”, finalmente incluido en *La religión dentro de los límites de la mera razón* publicado en 1793.

producir conocimiento al servicio de ese despotismo y por ello había que acorazar la universidad.<sup>9</sup> En esta clave, la universidad –gracias a las funciones de la facultad inferior– se constituye como una “institución que se regula por el libre uso de la razón, institución autónoma y que resiste al poder desde el poder del pensamiento” (Naishtat, García Rogio y Villavicencio, 2001: 22). La facultad inferior representa la institucionalización de la crítica al saber, al poder, e incluso a la propia universidad;

c) en los desarrollos sobre el temor al despotismo encontramos tanto una presencia cuanto una ausencia. Está muy presente que el poder (en este caso estatal) puede tener efectos de verdad, y ello justifica trazar un borde para que la verdad se juzgue a sí misma. Sin embargo, están ausentes los efectos de poder que posee la verdad. De acuerdo con Michel Foucault, la *crítica* “es el movimiento por el cual el sujeto se atribuye el derecho de interrogar la verdad por sus efectos de poder y al poder por sus discursos de verdad” (1990: 39). Cuando Kant concibe a la Ilustración como un proceso de cobrar coraje para pensar por sí mismo y salir de la esfera de autoridad de otro (1979: 25) advierte que la autoridad, el poder, produce discursos de verdad. Sin embargo, no explora la dimensión inversa al problema de la Ilustración: los efectos de poder que generan los discursos verdaderos.

Teniendo en cuenta estos elementos, y desde una perspectiva *común*, creo que tanto una reconceptualización del Estado cuanto una redefinición de la relación entre verdad y poder, permiten abrir un sendero para repensar los bordes de la universidad con la esfera pública.

#### 4.1. Universidad, despotismo y cooptación de la cooperación

Si bien en *Teoría y praxis* (1993) Kant desarrolla interesantes derivas republicanas, en *El conflicto de las Facultades* encontramos un aspecto nítidamente liberal: el temor al Estado. Empero, si nos apartamos al menos relativamente del

---

<sup>9</sup> Una década más tarde, Alexander von Humboldt también encontraba en el Estado un peligro a la libertad académica pero aclaraba que “la libertad no se halla amenazada solamente por el Estado, sino también por los propios centros científicos, los cuales, al ponerse en marcha, adoptan cierto espíritu y propenden a ahogar de buen grado el surgir de otro” (Humboldt, 1959: 213).

anclaje liberal, es fácil advertir que no todo Estado es despótico, o en nuestros términos que no toda institucionalización estatal implica, necesariamente, un atentado a lo *común*. De la misma manera, no siempre el avance del Estado implica una vulneración de derechos sino que en muchos casos es el presupuesto y la plataforma necesaria para que ciertos derechos sean reconocidos y garantizados. De hecho, en Argentina la efectivización del derecho a la educación no se debe a la ausencia sino a la presencia del Estado (Rinesi, 2015a, 2015b).

Si entendemos que no necesariamente el Estado es despótico ni que por definición atenta contra lo *común*, es posible avanzar en las siguientes reformulaciones: a- por un lado, la universidad debería mantener un borde, pero más en vistas de una conexión que de una separación con ese espacio público –sea o no estatal– no despótico o *común*; b- por otra parte, la universidad debería estar atenta a que ese espacio público no se transforme en despótico, debe estar al cuidado de la preservación y ampliación de los espacios *comunes*. Frente al despotismo y a las racionalidades que pretenden cooptar la cooperación y producción de conocimiento, la apuesta no debe ser solamente amurallar la universidad y cerrarla sobre sí, sino que debe concebir ese espacio como un campo de batalla para hacer frente al despotismo, como un ámbito para ejercer un *contrapoder* frente a las tendencias de captura de la cooperación y destrucción de lo *común*.

Me parece que una redefinición del Estado nos permite repensar el borde que lo separa de la universidad. Del mismo modo, si además de observar que el poder produce verdades advertimos que las verdades producen poder, creo que encontramos una segunda pista para (re)conceptualizar la relación entre la universidad y el espacio público.

#### 4.2. Universidad, poder y verdad

Los discursos no son únicamente epifenómenos de relaciones de poder sino que también son objeto de apropiación por el poder (Foucault, 1984: 11-12). No son solamente resultados de las disputas políticas sino también medios, objetos y objetivos de los enfrentamientos políticos (Vázquez García, 1995: 109). Esto es así porque los discursos, sobre todo aquellos que se tienen por verdaderos, orientan y condicionan nuestras acciones. Si el poder y el gobierno pueden definirse como la capacidad de condicionar y conducir las acciones de los otros y las otras (Foucault, 1983: 220), podemos

sostener que es posible gobernar a través de las verdades (Foucault, 2012: 12). Si esto es así, retomando y redefiniendo los temores kantianos, el peligro no se sitúa solamente en que el poder genere efectos de verdad, sino también en los efectos de poder que tienen las verdades, que condicionan y conducen nuestras acciones.

La inquietud por la verdad no puede concebirse solamente como una preocupación por la verdad en sí misma, sino también a la luz de los efectos de poder que ella genera. Debemos focalizarnos en los modos en que se gobierna a través de la verdad, lo que lleva a la universidad a enjuiciar no solamente las verdades que se construyen en su interior sino también en su exterior, e incluso preocuparse porque esas verdades no sean apropiadas individualmente. Si en el siglo XXI tuviéramos que situar aquellos espacios en los cuales se montan discursos con pretensiones de veracidad y conducción de conductas, deberíamos ubicarlos en los medios de comunicación –masivos y plurales en destinatarios y destinatarias de sus discursos, pero homogéneos y concentrados en su producción–. La universidad debe disputar las verdades que se construyen en los medios de comunicación, no solamente oponiendo otras verdades sino también otras lógicas de construcción: si los medios concentrados las construyen de modo jerárquico y por ello antidemocrático, la universidad pública debe esforzarse por adoptar prácticas discursivas y no discursivas que en términos comparativos se aproximen a lógicas democráticas y *comunes*. Debe construir prácticas discursivas y no discursivas inspiradas en la *ecología de saberes*.

### 4.3. La construcción común del conocimiento.

#### La ecología de saberes

La universidad debe insertarse en el espacio público disputando para que no se transforme en un espacio despótico, debe procurar que lo producido en *común* no se jerarquice ni se apropie individualmente, y para lograrlo sus prácticas discursivas y no discursivas deben estar inspiradas en un horizonte emancipatorio. En *Conocimiento e interés* Jürgen Habermas polemiza con las concepciones pretendidamente asépticas y objetivas del conocimiento, y postula que siempre se encuentra guiado por algún interés: *técnico* –ciencias de la naturaleza y ciencias empíricas–, *práctico* –ciencias histórico-hermenéuticas– o *emancipatorio* –ciencias sociales guiadas por

intenciones críticas—. Los dos primeros apuntan a la reproducción y a la socialización de los individuos, puesto que se vinculan con la relación entre los hombres y la naturaleza, y los hombres entre sí. Por su parte, el *interés emancipatorio* se asocia con el proceso histórico de auto-constitución individual, que Habermas lee como una *liberación* progresiva del hombre de sus condiciones de opresión (Ureña, 1978: 100) y tiene por objeto la autorreflexión, la no-obediencia y la denuncia de las objetivaciones que en los sujetos produce el poder (Habermas, 1989: 283).

En la inserción en el espacio público mediado por un compromiso con lo *común* y la *emancipación*, es importante no caer en el viejo paradigma de la *extensión* universitaria. Un caso emblemático de este registro conceptual se lee en las premisas que sustentan la inauguración de los cursos de extensión que en 1920 realizó el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires:

juzgamos, por lo tanto, perentoria la conveniencia de devolver a la colectividad siquiera alguna parte de los beneficios que una situación de fortuna nos permite extraer del patrimonio espiritual de la especie, reclamando al propio tiempo, la igualación de las oportunidades, para que cada individuo pueda adquirir toda la porción proporcionada a sus aptitudes intelectuales. No le basta, sin embargo, a la generación de la paz, criticar defectos del pasado. Quiere practicar el descontento activo. Quiere ser una energía creadora. Quiere construir. Ya que el pueblo no va hacia la universidad, ésta, representada por sus órganos positivos, irá hacia el pueblo, procurando llenar su verdadera misión de docencia social (citado en Cúneo, 2010: 25).

Se observa con nitidez el gesto de extenderse hacia el espacio público, “hacia el pueblo”, en una misión de “docencia social,” que se despliega a partir de una lógica en la cual aquellos que ya son intelectuales ayudan a los demás a adquirir “sus aptitudes.” A contrapelo de este paradigma, hay que revisar cuidadosamente la matriz conceptual que suele aparecer como plataforma de discursos supuestamente *emancipatorios*. Si nos ajustamos al lenguaje jurídico, la emancipación representa la salida de la minoría de edad, algo que coincide con los desarrollos de Kant, quien conceptualizó a la Ilustración como la liberación del hombre de una minoría de la cual es culpable, puesto que “su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión

y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro” (1979: 25). Teniendo esto en cuenta, la pregunta que debe funcionar como precaución es ¿cómo no transformar en menor de edad, justo a aquellos o aquellas que pretendemos emancipar? ¿Cómo no hacer del otro o la otra un/a menor de edad en el mismo momento que queremos contribuir a su emancipación? En la construcción de discursos *emancipatorios* la universidad no debe caer en un rol explicador, que lejos de remediar la incapacidad de comprensión la crea: “esa incapacidad es la ficción estructurante de la concepción explicadora del mundo. Es el explicador quien necesita del incapaz y no a la inversa; es él quien constituye al incapaz como tal” (Rancière, 2007: 21). Esta incapacidad que funda el explicador acosa incluso a los discursos progresistas, puesto que el explicador progresista no tiene “*otro poder* que esa ignorancia, esa incapacidad del pueblo que funda su sacerdocio” (Rancière, 2007: 161).

Es enorme el desafío que implica no fundar la minoría de edad cuando ponemos en práctica acciones que se suponen *emancipatorias*, pero creo que una propuesta interesante para no caer en ese sacerdocio es la configuración de una *ecología de los saberes*, que al decir de Boaventura de Sousa Santos busca comunicar el conocimiento producido en la universidad con los saberes populares, representando “una revolución epistemológica en el seno de la universidad” (2005: 56). La *ecología de los saberes* es “un conjunto de prácticas que promueven una convivencia activa de los saberes con el supuesto de que todos ellos, incluido el saber científico, se pueden enriquecer en ese diálogo” (2005: 57-58). Apostar por la credibilidad del conocimiento no científico “no supone desacreditar el conocimiento científico. Simplemente implica su utilización contrahegemónica” (2010a: 45). Existe una inabarcable cantidad de saberes, difícilmente comparables entre sí porque sus relaciones son “ensombrecidas por una asimetría” (2010b: 68). Frente a esta *diferencia epistemológica* es posible encontrar dos actitudes políticas bien identificadas: el *fascismo epistemológico*, que consiste en potenciar la asimetría, ignorando los otros saberes o decretando su inexistencia; la *ecología de los saberes*, que intenta reducir al mínimo la asimetría, no niega los saberes, y propone mecanismos que permitan un diálogo entre ellos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> La *ecología*, que asume el carácter incompleto de los saberes (2010a: 45), no deja de presentar desafíos: a) ¿cómo comparar los saberes si media entre ellos una diferencia epistemológica?; b)

A través del dispositivo de la *ecología de saberes* se desactiva el *fascismo epistemológico* que ha caracterizado a la ciencia moderna, y la superioridad de un saber ya no se instituye a partir de su institucionalización o profesionalización sino mediante su contribución pragmática. Pero además, la *ecología de los saberes* permite dar forma a la producción y reproducción de conocimiento en términos de bienes públicos sociales, de un tipo de conocimiento que no solamente se construye en *común* sino también que, por su lenguaje y estructuración, ya no es privado y privativo de científicos e investigadores sino que circula en *común*.

## 5. El derecho humano a la educación superior desde una perspectiva *común*

Así como la configuración de la educación superior como bien público social tiene un enorme potencial como dispositivo de resistencia a los procesos de mercantilización, cooptación y jerarquización de lo *común*, al tiempo que enarbola una serie no menor de desafíos, su consagración como derecho humano también suma duros retos. El dato más notable de la gramática de los derechos nos sitúa en una dimensión de universalidad: la lógica de los derechos se contrapone, punto por punto, con la de los privilegios (Rinesi, 2016: 65-66). De todas maneras, la gramática de los derechos humanos no debe ser tenida como un sistema fijo sino que puede

---

¿cómo crear un conjunto que integre un ejercicio de *ecología de saberes* siendo que la pluralidad de saberes es infinita? Estos obstáculos pueden ser resueltos por los dispositivos de *traducción* y la *artesanía de las prácticas*. La *traducción* permite solucionar el primero de los planteos, intentando aproximarse a lo desconocido a partir de lo conocido, conocer lo ajeno a partir de lo propio, siendo que los procedimientos para “conocer otros saberes son los mismos con que cada saber conoce la experiencia del mundo en general y no solo la experiencia epistemológica del mundo” (2010b: 96). Por su parte, la *artesanía de las prácticas* intenta constituir el conjunto dentro del cual se puede producir la intercomunicación de saberes. Supone un contexto en el cual, a partir de preocupaciones comunes –por ejemplo la discriminación– se entrecruzan diferentes grupos y saberes –feministas, antirracistas, organizaciones LGTBIQ, etc.– y se busca que dialoguen en un campo no solamente epistemológico sino también práctico. Es así que “los saberes que dialogan, que mutuamente se interpelan cuestionan y evalúan, no lo hacen por separado como una actividad intelectual aislada de otras actividades sociales. Lo hacen en el contexto de prácticas sociales constituidas o por constituir cuya dimensión epistemológica es una entre otras y es de esas prácticas que emergen las preguntas formuladas a los varios saberes en presencia” (2010b: 66).

ser pensada de diferentes maneras y en distintos registros, y aquí quisiera hacerlo desde una perspectiva *común*.<sup>11</sup>

En términos generales creo que las izquierdas, en general, y las izquierdas latinoamericanas, en particular, tenemos una deuda pendiente con los derechos humanos. Por una parte, porque durante mucho tiempo han sido vistos con cierta desconfianza o escasa importancia en la agenda *emancipadora* y, por otra parte –aunque con ciertas conexiones–, porque no se ha construido una teoría de *izquierdas* de los derechos humanos. Contamos con numerosas críticas a la racionalidad liberal que en muchos casos los inspiran, pero las izquierdas latinoamericanas no hemos desarrollado una teoría autóctona de los derechos humanos –teoría que, claro está, no debería desechar a toda la racionalidad liberal–. Me parece que seguimos con una idea demasiado fiel al derecho que había observado Marx: garante y reflejo de los intereses de clase (Marx y Engels, 2014: 279, 298), supeditado a las condiciones de producción (Marx y Engels 2014: 319), adecuado a las exigencias económicas de los distintos momentos históricos (Marx, 1987: 45), voluntad de la clase burguesa (Marx y Engels: 1998: 52), epifenómeno del conjunto de relaciones sociales de producción (Marx, 2000: 4-5). Por su parte, cuando Marx analizó los derechos del hombre y los catalogó como garantes del egoísmo del mercado (2004: 29-33), tenía frente a sus ojos el derecho a la libertad, la propiedad, la igualdad formal y la seguridad,<sup>12</sup> pero no tenía a la vista otros derechos humanos actualmente reconocidos. Creo que sin ser infieles al materialismo histórico, o incluso para ser fieles, deberíamos caer en la cuenta de que si nuestro objeto de estudio ha mutado parcialmente, nuestras categorías analíticas también deberían modificarse.

Al interior de los marxismos se ha redefinido la conceptualización sobre el Estado, algo que se vislumbra en los aportes del autodenominado socialismo democrático de Ralph Miliband (1978: 238) y Nicos Poulantzas

---

<sup>11</sup> Antonio Negri (2008b) ensaya algunas líneas para pensar los derechos desde lo *común*, pero aquí no seguiré esos desarrollos.

<sup>12</sup> Marx analiza estos derechos y afirma que “ninguno de los llamados derechos del hombre, por tanto, va más allá del hombre egoísta, del hombre tal como es, miembro de la sociedad civil, es decir, del individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada, y disociado de la comunidad” (2004: 33). En el mismo sentido ver Marx y Engels (2013: 144-145, 155, 2014: 169-170).

(1978: 273-295), y en los recientes trabajos de García Linera dedicados a la transición del Estado en Bolivia (2010, 2011). Asimismo, las izquierdas posmarxistas han construido otras miradas sobre la democracia, que ya no es vista como un obstáculo para la emancipación (Laclau y Mouffe, 2004: 191-239). De todas maneras, aunque desde los estudios críticos del derecho se ha intentado aproximar los derechos humanos a la agenda de *emancipación* (Delgado, 1987, Barcellona, 1976, Cárcova 2009: 139-140, Fitzpatrick 2011) y se ha postulado que su contenido conservador o liberador depende de los contextos históricos (Brown, 1995: 100), no contamos con una teoría de *izquierdas*, o una teoría *común* de los derechos humanos.

Esta atención sobre los derechos humanos no me parece un tema secundario puesto que, tanto en las posdictaduras cuanto en los procesos posneoliberales, buena parte de las organizaciones de derechos humanos, sociales, sindicales, y hasta indígenas de Nuestra América, articularon sus demandas en términos de violaciones a derechos humanos, y/o como luchas por el reconocimiento de derechos. De la misma manera, aquellas organizaciones que se preocupan por la educación superior, en sus estrategias tanto expansivas cuanto defensivas articulan sus políticas y demandas en términos de derecho a la educación superior. Asimismo, recuperando aquello que Patricia Williams observaba a la luz de la situación de los negros y las negras en Estados Unidos, los peores momentos para los sectores populares en América Latina “no pueden atribuirse a la *afirmación* de derechos sino a una falla en el compromiso con los derechos” (2003: 64).

En este contexto histórico situado, quisiera proponer algunos elementos que creo que debería incluir una teoría de *izquierdas* de los derechos humanos, y dentro de ella una teoría *común* del derecho humano a la educación superior: una *concepción histórico política*; una *concepción doméstica*; una *racionalidad social*.

### 5.1. Concepción histórico política de los derechos humanos

En “*Hay que defender la sociedad*” Michel Foucault se propone indagar si la conocida máxima enunciada por el general prusiano Carl von Clausewitz en 1832, según la cual “la guerra es la continuación de la política por otros medios” (Clausewitz, 1999:47) no constituía la inversión de otra máxima que indicaba que “la política es la guerra continuada por otros medios”

(Foucault, 1997: 16). La conclusión a la que se llega en el curso indica que Clausewitz invirtió el lema, que había sido construido en los siglos XVI y XVII en el marco de las guerras civiles y religiosas, en las luchas políticas inglesas del siglo XVII, y en los enfrentamientos entre la aristocracia francesa y el emergente Estado absoluto a fines del siglo XVII. Esta máxima fue construida por lo que Foucault denomina *discurso histórico político* que postula que

contrariamente a lo que dice la teoría filosófica-jurídica, el poder político no comienza cuando cesa la guerra [...] En un primer momento, obviamente, la guerra preside el nacimiento de los Estados: el derecho, la paz, las leyes han nacido en la sangre y en el lodo de las batallas [...] La ley no nace de la naturaleza, al lado de las fuentes que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, de las masacres, de las conquistas que tienen su fecha y sus héroes de horror; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas: ella nace con los famosos inocentes que agonizan mientras nace el día (Foucault, 1997: 43).

El *discurso histórico político* busca por debajo de lo justo y del orden un pasado de batallas, victorias y derrotas:

se trata de reencontrar la sangre que se ha secado en los códigos [...] bajo la estabilidad del derecho reencontrar lo infinito de la historia, bajo la fórmula de la ley los gritos de guerra, bajo el equilibrio de la justicia la disimetría de las fuerzas (1997: 48).

La ley y el Estado no son la institucionalidad que surge del armisticio, de un momento de pacificación, del fin de esa batalla de origen: la ley “no es pacificación, ya que bajo la ley, la guerra continua causando estragos al interior de todos los mecanismos de poder, incluso en los más regulares” (1997: 43). El poder político no establece ni mantiene la paz, sino que reproduce los desequilibrios de fuerza de los cuales históricamente ha emergido (Reid, 2008: 29). Una teoría de izquierdas de los derechos humanos debería recoger este tipo de trabajo genealógico y desarrollar una *concepción histórico política de los derechos humanos*, que es muy distinta a la concepción judicial de los derechos.

En los gobiernos posneoliberales del cono sur la gramática de los derechos humanos ha impregnado buena parte de las políticas públicas, y en el caso argentino esto se ha observado, entre otros muchos casos, en los programas de *Memoria, Verdad y Justicia*. Podrían abordarse numerosos casos, pero aquí me interesa tomar solamente la búsqueda y restitución de bebés nacidos en cautiverio durante la última dictadura cívico militar, para emplearlo como laboratorio conceptual de la contraposición entre una *concepción histórico política* y otra judicial de los derechos humanos. Las actrices protagónicas de las búsquedas fueron las Abuelas de Plaza de Mayo, quienes desde el 20 de octubre de 1977 intentan incansablemente dar con sus nietos y nietas. Lo notable es que en el marco de las causas judiciales en las cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación tomó intervención a propósito de temas vinculados a la extracción de sangre a posibles bebés apropiados/as (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2003, 2009a, 2009b), el tribunal ni siquiera mencionó la lucha de las Abuelas, que además eran querellantes en las causas.<sup>13</sup> A contrapelo de una *concepción histórico política* del derecho a la identidad, que muestre la lucha de las Abuelas en el origen de los derechos, pero también al derecho como una herramienta de lucha de las Abuelas, el discurso judicial ni siquiera menciona a las luchas ni a sus protagonistas. Mientras la *concepción histórico política de los derechos* da cuenta de la sangre y las lágrimas, la concepción judicial formula un derecho sin sangre ni lágrimas.

Desplegar una *concepción histórico política de los derechos humanos* no solamente implica una mayor precisión con los procesos históricos que dieron lugar a los derechos, marcados por las batallas y los procesos de resistencia, sino que además permite amparar jurídicamente a las disputas por la efectiva realización y mantenimiento de esos derechos una vez ya consagrados. Lucir a los derechos humanos como resultantes de luchas que no han cesado, exponer que los derechos humanos son herramientas de batalla, permite proteger y amparar en términos de protección a los derechos humanos las luchas actuales por esos derechos. En nuestro caso, y en contextos de repliegue de los procesos populares y emancipatorios, permite amparar en términos de derecho a la educación superior los procesos de *contrapoder* que hacen frente a las políticas que buscan acotarlo.

<sup>13</sup> Desarrollé este tema con mayor profundidad en Benente y Véliz (2014).

Poner límites a las lógicas de cooptación, apropiación y jerarquización de la cooperación *común* requiere de prácticas de un *contrapoder* que sea capaz de articular secuencialmente *resistencias* contra el viejo poder, *insurrecciones* concentradas en objetivos determinados y un *poder constituyente* que dé forma a la expresión de la insurrección (Negri, 2004d: 157-158). Buena parte de estas *resistencias* e *insurrecciones* se practican en nombre del respeto y la defensa de derechos humanos y, por eso, una conceptualización de izquierda o *común* de ellos no puede darle la espalda a estos mecanismos de *contrapoder*. Una *concepción histórico política de los derechos humanos* debe definirlos a la luz de su contenido, pero también de las luchas que dieron y dan forma a ese contenido, y por ello asume que la protección de los derechos debería amparar tanto a aquello que comprenden cuanto a los procesos de *contrapoder* que le dieron origen y buscan preservarlos y/o realizarlos.

## 5.2. Concepción domesticadora de los derechos humanos

El discurso liberal de los derechos del hombre y del ciudadano que se va configurando en los siglos XVIII y XIX es contemporáneo a la emergencia de los Estados modernos, y no es casual que los derechos se hayan articulado como límites al accionar de los Estados. Los derechos humanos, bajo su configuración liberal, se conciben en relación con el poder del Estado, sea para exigir que realice determinadas acciones sea para que se abstenga de realizar otras. En este marco, si revisamos la mencionada *Declaración* de la CRES de 2008, en la primera oración se dispone que la educación es un bien público social, un derecho humano, y “un deber del Estado” (Conferencia Regional de Educación Superior, 2008: 9). Bajo otra formulación, luego se insiste en que “la Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho” (Conferencia Regional de Educación Superior, 2008: 12).

Me parece que si la gramática de los derechos se encuentra vinculada al poder, sea para limitar o para ampliar su esfera de acción, la circunscripción del poder solamente en el Estado, supone una mirada reduccionista del diagrama de poder en la actualidad. Para ser más explícito: además de conceptualizar a los derechos humanos en relación al poder del Estado,

una teoría de izquierdas, una teoría que los conciba como dispositivo de protección y consolidación de lo *común*, debería conceptualizarlos también en relación con el poder económico no estatal. De esta manera, construir una *concepción domesticadora de los derechos humanos* implica regular no solamente el poder estatal sino también los poderes que el constitucionalismo y los derechos humanos rara vez mencionan (Clavero, 2007), y que se encuentran en una situación de salvajismo (Ferrajoli, 2011): los poderes de las grandes corporaciones.

Siendo que las izquierdas se han preocupado por una democratización y una reducción al mínimo de las esferas de poder, una teoría de *izquierdas* de los derechos humanos debería incluir una *concepción domesticadora* de los focos de poder económico que ponen su efectiva realización en constante peligro. Las grandes corporaciones en muchos casos se vinculan con las universidades, pero no bajo la perspectiva de los derechos humanos ni tampoco con la matriz de la educación superior como bien público, sino mediante la racionalidad del intercambio mercantil que atenta, justamente, contra la perspectiva de los derechos y los bienes comunes. Dicho de otro modo, si son las grandes corporaciones las que capturan y jerarquizan los conocimientos y la cooperación *común*, los derechos humanos deberían pensarse como mecanismos de interrupción de esas capturas y lógicas de jerarquización.

### 5.3. Racionalidad social de los derechos humanos

Cuando desde las izquierdas nos sumergimos en las discusiones sobre derechos humanos, nos sentimos más identificados con los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC) –derecho a la salud, educación, tierra y vivienda, etc.– que con los llamados Derechos Civiles y Políticos (DCyP) –derecho de propiedad, de ejercer el comercio, etc.– Dentro de este panorama, uno de los primeros obstáculos para el reconocimiento judicial de los DESC fueron los argumentos que hicieron de ellos derechos no exigibles, meramente programáticos. Aquí no quisiera restituir estas discusiones, que en parte están resueltas por el sendero de la exigibilidad de los DESC (Abramovich y Courtis, 2002), sino más bien mostrar que existe una distinción entre “derechos socializados y derechos privatizados, o sea, entre derechos generalizables y privilegios

excluyentes” (Pisarello, 2007: 77). Incluso podríamos avanzar un poco más y sostener que no existen derechos socializados y privatizados, sino que estamos frente a una racionalidad social o privatizadora de todos los derechos. Al menos en un registro conceptual entiendo que no existe algo así como derechos *liberales* y derechos *sociales*, sino que existen *racionalidades* liberales o sociales (o *comunes*) de todos y cada uno de los derechos. Por ejemplo, el acceso a la vivienda puede regularse bajo una lógica de mercado, bajo una matriz liberal que suponga que es el mercado el que distribuye su acceso, o bajo una racionalidad social que apunte a desmercantilizar su acceso.

Esta *racionalidad social* de los derechos humanos se emparenta con aquello que François Ewald denominó *derecho social*, que no funciona corrigiendo las injusticias del derecho liberal sino como “un nuevo tipo de espacio político con su propia lógica interna” (1986: 40). El *derecho social* no se reduce a la regulación de aspectos no contemplados por el derecho liberal, tampoco llena las lagunas del derecho clásico, sino que es “un proceso de transformación, capaz de moverse a través de todas las disciplinas legales” (1986: 40). En este orden de ideas, la clave del *derecho social* es que toma como punto de partida y se hace cargo del conflicto que se suscita entre grupos que poseen diferente capital político, económico y simbólico, y a través de transacciones busca “mantener, establecer o restaurar un equilibrio” (1986: 61).

Dentro del discurso más tradicional de los derechos humanos ubicaríamos a la educación superior como un DESC, pero me parece que desde las izquierdas deberíamos subrayar la necesidad de construir una *racionalidad social* (o *común*) sobre todos y cada uno de los derechos. De lo contrario, la matriz liberal de algunos derechos podría transformarse en una herramienta para mantener una matriz de derechos privatizados, obstaculizando así la vigencia de otros derechos.

## 6. Notas finales

Que hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI la educación superior se encuentre atravesada por la gramática de los bienes públicos y los derechos humanos no puede ser sino una luz de esperanza en un

contexto de nítido avance de las lógicas mercantiles sobre los diferentes aspectos de nuestra vida en *común*. Esta luz de esperanza plantea una serie de desafíos y de retos sobre y para la universidad, cuya institucionalidad no fue construida bajo esta gramática.

Me parece que la perspectiva de lo *común* ofrece un elenco de matrices conceptuales para (re)pensar a la universidad como bien público y como derecho humano. En el marco de un capitalismo *cognitivo* y *parasitario* que se apropia de la cooperación y el conocimiento producido ya no solo al interior de los establecimientos laborales sino en todas los ámbitos sociales, la universidad, conceptualizada desde la perspectiva de lo *común*, debería articularse para preservar y expandir lo *común* en todas las esferas del espacio público, sean o no estatales. Asimismo, las prácticas discursivas y no discursivas de las cuales la universidad forma parte deberían desplegarse bajo una matriz no jerárquica, bajo lógicas cercanas a la denominada *ecología de saberes*. Finalmente, la perspectiva *común* permite (re)pensar una teoría de los derechos capaz de proteger las estrategias de contrapoder que se oponen al capitalismo *parasitario*, limiten no solamente el poder estatal sino también el de las grandes corporaciones, y conciban a todos y cada uno de los derechos bajo una misma y única racionalidad.

Avanzar en estos desarrollos conceptuales no garantiza que aquella luz de esperanza se mantenga encendida, tampoco logra que irradie. Más bien, su propagación dependerá fundamentalmente de procesos sociales y políticos de *contrapoder*, emancipatorios y *comunes*, que la teoría como mínimo no debería obstaculizar, y cuanto mucho debería contribuir a afianzar.

## 7. Bibliografía

- Abramovich, V. y Curtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Aramayo, R. (2003). Estudio preliminar. En I. Kant, *El conflicto de las Facultades*. Madrid: Alianza.
- Barcellona, P. (1976). Uso alternativo del derecho y legitimación de las “praxis emancipatorias”. En P. Barcellona, G. Cotturri, *El Estado y los juristas* (pp. 254-269). Barcelona: Fontanella.

- Benente, M. y Véliz, S. (2014). Robo de bebés en la última dictadura militar. En A. Kemelmajer De Carlucci, M. Herrera y N. Lloveras (comps.), *Máximos precedentes en derecho de familia*. Buenos Aires: La Ley.
- Bonvecchio, C. (2000). Introducción. En *El mito de la universidad*. México: Siglo XXI.
- Brown, W. (1995). Rights and Losses. En *States of Injury* (pp. 96-134). Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Cárcova, C. (2009). Análisis funcional del derecho. En *Las teorías jurídicas post positivistas* (pp. 127-141). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cassirer, R. (1993). *Kant, vida y doctrina*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Clausewitz, C. (1999). *De la guerra*. Barcelona: Idea Books.
- Clavero, B. (2007). *El orden de los poderes*. Madrid: Trotta.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2003). “Vázquez Ferrá Evelin Karina s/inc. De apelación”, RU 2003-5,23-, La Ley online.
- (2009a). “Gualtieri Rognone de Prieto, Emma Elidia y otros s/ sustracción de menores de 10 años”, G.1015. XXXVIII.
- (2009b). “Gualtieri Rognone de Prieto, Emma Lidia y otros s/ sustracción de menores de 10 años (art.146)”, G.291.XLIII.
- Conferencia Regional Argentina de Educación Superior (2008). *Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Madrid: IESALC.
- Cúneo, D. (2010). *La Reforma Universitaria 1918-1930*. Venezuela: Ayacucho.
- De Sousa Santos, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- (2010a). *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Instituto Nacional de Derecho y Sociedad-Programa Democracia y Transformación Global.
- (2010b). *Para descolonizar occidente*. Buenos Aires: Clacso-Prometeo.
- Delgado, R. (1987). The Ethereal Scholar: Does Critical Legal Studies Have What Minorities Want? En *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review*, 22(2), 301-322.
- Ewald, F. (1986). A concept of social law. En G. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*.

- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes*. Madrid: Trotta.
- Fitzpatrick, P. (2011). El derecho como resistencia. En *El derecho como resistencia: modernismo, imperialismo, legalismo* (pp. 27-35). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Foucault, M. (1983). The Subject and Power. En H. Dreyfus y P. Rabinow, *Michel Foucault. Beyond structuralism and hermeneutics* (pp. 208-226). Chicago: Chicago University Press.
- \_\_\_\_ (1984). *L'ordre du discours*. París: Gallimard.
- \_\_\_\_ (1990). Qu'est-ce que la critique? (Critique et *Aufklärung*). *Bulletin de la Société française de Philosophie*, 84(2), 35-63.
- \_\_\_\_ (1997). «*Il faut défendre la société*». *Cours au Collège de France (1975-1976)*. París: Gallimard-Le Seuil.
- \_\_\_\_ (2012). *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France (1979-1980)*. París: Gallimard-Le Seuil.
- García Linera, A. (2010) El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En A. García Linera et al, *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: Muela del Diablo-Comuna-Clacso.
- \_\_\_\_ (2011) *Las tensiones creativas de la revolución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- \_\_\_\_ (2015a). A la izquierda europea. En *Socialismo comunitario. Un horizonte de época*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- \_\_\_\_ (2015b). Movimientos sociales y democratización política. En *Hacia el Gran Ayllu Universal*. México: Alteptl.
- Habermas, J. (1989). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_ (2004a). *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*. Buenos Aires: Debate.
- \_\_\_\_ (2004b). Huellas marxianas. En *Guías. Cinco lecciones en torno al Imperio*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (2011). *Commonwealth. El proyecto de una revolución común*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- \_\_\_\_ (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Humboldt, A. (1959). Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín. En *La idea de la universidad en Alemania*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Gutiérrez Aguilar, R. (2017). *Horizontes comunitarios-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Kant, I. (1979). ¿Qué es la Ilustración? En *Filosofía de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1993). En torno al tópico: “Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica”. En *Teoría y Praxis*. Madrid: Tecnos.
- (2004). *El conflicto de las Facultades*. Buenos Aires: Losada.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazzarato, M. (2006). *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Machado, D. y Zibechi, R. (2016). *Cambiar el mundo desde arriba: Los límites del progresismo*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Marx, K. (1987). *Miseria de la filosofía*. México: Siglo XXI.
- (1999). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858: tomo II*. México: Siglo XXI.
- (2000). *Contribución a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, K. y Engels, F. (1998). *Manifiesto comunista*. Barcelona: Debate.
- (2013). *La sagrada familia*. Madrid: Akal.
- (2014). *La ideología alemana*. Madrid: Akal.
- Miliband, R. (1977). *Marxismo y política*. Madrid: Siglo XXI.
- Naishtat, F., García Raggio A. y Villavicencio, S. (2001). La universidad hoy: crisis de “esa buena idea”. En *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*. Buenos Aires: Colihue.
- Negri, A. (2004a). A propósito de la ontología social. Trabajo material, inmaterial y biopolítica. En *Guías. Cinco lecciones en torno al Imperio*. Barcelona: Paidós.
- (2004b). ¿Qué hacer hoy del “qué hacer”? O el cuerpo del *General Intellect*. En *Guías. Cinco lecciones en torno al Imperio*. Barcelona: Paidós.
- (2004c). Lógica y teoría de la investigación. La praxis militante como sujeto y como episteme. En *Guías. Cinco lecciones en torno al Imperio*. Barcelona: Paidós.
- (2004d). Contrapoder. En *Guías. Cinco lecciones en torno al Imperio*.

- Barcelona: Paidós.
- (2008a). El poder constituyente. En AA. VV., *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*. La Paz: Clacso-Muela del Diablo.
- (2008b). Del derecho a la resistencia al poder constituyente. En *La fábrica de porcelana. Una nueva gramática de la política*. Barcelona: Paidós.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta.
- Poulantzas, N. (1978). *L'État, le pouvoir, le socialisme*. París: Presses Universitaires de France.
- Rancière, J. (2007). *El maestro ignorante*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Rashdall, H. (1936) *The Universities of Europe in the Middle Ages*. Oxford: Oxford University Press.
- Reid, J. (2008). Life Struggles: War, Discipline and Biopolitics in the Thought of Michel Foucault. En M. Dillon y A. Neal, *Foucault on Politics, Security and War*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rinesi, E. (2015a). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- (2015b). La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo. En S. Mauro, D. Del Valle y F. Montero (comps.), *Universidad pública y desarrollo. Innovación, inclusión y democratización del conocimiento*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2016). Derecho a la universidad e integración regional latinoamericana. En D. Del Valle, F. Montero y S. Mauro, *El derecho a la Universidad en perspectiva regional* (pp. 61-70). Buenos Aires: IEC-CONADU/CLACSO.
- Ureña, E. (1978). *La teoría crítica de la sociedad de Habermas*. Madrid: Tecnos.
- Vázquez García, F. (1995). *Foucault. Las historia como crítica de la razón*. Barcelona: Montesinos.
- Verger, J. (2003). Patterns. En H de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe. Vol. I: Universities in the Middle Ages* (pp. 35-76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Villacañas, J. L. (1995). Del público a la masa. La experiencia kantiana de la ilustración y la sociedad moderna. En R. Aramayo, J. Muguerza y A. Valdecantos (eds.), *El individuo y la historia* (pp. 187-213). Barcelona: Paidós.

Williams, P. (2003). La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos. En W. Brown y P. Williams, *La Crítica de los derechos* (pp. 43-73). Bogotá: Siglo del Hombre.

# Democratizar la universidad pública. Una mirada desde las Universidades del Bicentenario a cien años de la Reforma de 1918

Gabriela Scarfó y Sergio Maldonado\* (UNM)

## Resumen

En el marco del primer centenario de la Reforma Universitaria de 1918, ocurrida en Córdoba, este artículo se propone recuperar los sentidos y el contenido del proceso de democratización iniciado por los estudiantes de la universidad fundada por los jesuitas, para pensar continuidades y rupturas con los desafíos que asumen 100 años después las llamadas Universidades del Bicentenario. En este recorrido, los ejes de análisis permiten pensar las continuidades, los cambios, pero sobre todo los desafíos que implica el pasaje de la *universidad de elite* como modelo de Educación Superior en 1918 a la *universidad de masas* vigente hoy en la Argentina de 2018.

## 1. Introducción

El pasaje de la *universidad de elite* a la *universidad de masas* implicó un crecimiento indudable del sistema universitario público argentino, si tenemos en cuenta que en 1918 las universidades públicas en el país eran solamente 5 y en la actualidad la Secretaría de Políticas Universitaria (SPU) reconoce 130 instituciones educativas (111 universidades y 19 institutos universitarios).<sup>1</sup>

---

\* Los autores agradecen los aportes recibidos de la lectura comprometida de Marta Marucco.

<sup>1</sup> Según la Ley de Educación Superior (N° 24521) sancionada el 20 de julio de 1995, las instituciones de educación universitaria pueden ser universidades o institutos universitarios (art. 5). La diferencia entre ambas radica en que mientras las primeras deben desarrollar su actividad en

Pese a su desarrollo actual, el proceso de crecimiento desde la Reforma de 1918 fue lento y en los cincuenta años siguientes la oferta creció solo en algunas grandes ciudades como Mendoza, Rosario, Corrientes, Ciudad de Buenos Aires y Bahía Blanca. El impulso se dio recién en la década de 1970 con la creación de 15 nuevas universidades ubicadas mayormente en el interior del país. Solo una se albergó en el Conurbano Bonaerense, la Universidad de Lomas de Zamora, creada en 1972. La fuerte expansión de la universidad pública se produjo en las últimas dos décadas con la creación de 9 universidades en los años noventa y 17 universidades más a partir de 2007 y hasta la actualidad. En el mismo período, cabe señalar el notable crecimiento de la oferta de educación privada no solo en Argentina sino en toda América Latina, fenómeno que se concentra más fuertemente en la década de 1990.<sup>2</sup>

Como consecuencia de esta expansión, los datos del Departamento de Información Universitaria disponibles muestran un aumento de la matrícula estudiantil en carreras de pregrado y grado en el período 2001-2016. Como se desprende del gráfico N° 1, hubo un pasaje de 1.412.999 estudiantes en 2001 a 1.939.419 en 2016, es decir, un incremento total de 526.420 estudiantes (37%) con un aumento sostenido a partir del año 2008.

En el impulso dado al crecimiento del sistema, el Conurbano Bonaerense tuvo un protagonismo central. Albergó un total de 13 nuevas universidades: 6 en los '90 y 7 en el período comprendido entre 2007 y la actualidad.<sup>3</sup>

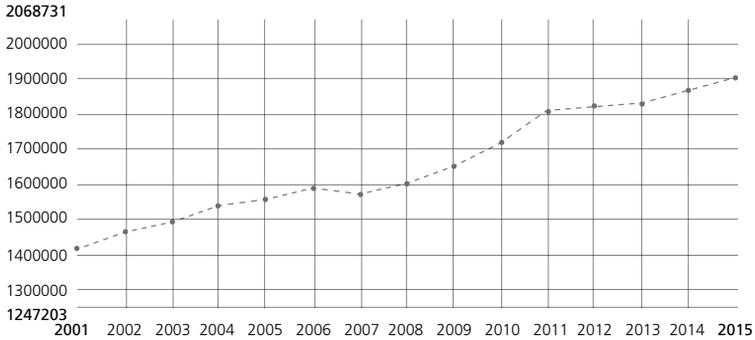
---

una variedad de áreas disciplinarias no afines, las segundas circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria (art. 27).

<sup>2</sup> La década de 1990 marca un quiebre con respecto al comportamiento histórico de la matrícula latinoamericana que hasta los años 1980 asistía mayoritariamente a la universidad estatal (Fernández Lamarra, 2004). Autores como Rama Vitale (2007) señalan que el sector privado creció "en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad y otro mayor orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad" (2007:13). En la actualidad, y según los datos de la SPU, de las 111 universidades, 57 son estatal-nacional y 49, privadas. El resto de la oferta se compone de 4 universidades estatal-provinciales y 1 extranjera-internacional.

<sup>3</sup> Las nuevas universidades son: Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM, de 1989), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ, 1989), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS, 1992), Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM, 1992), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, 1995), Universidad Nacional de Lanús (UNLA, 1995), por un lado; Universidad Nacional de Moreno (UNM, 2009), Universidad Nacional del Oeste (UNO-Merlo,

Gráfico 1. Evolución de la población estudiantil en carreras de pregrado y grado. Período 2001-2015.



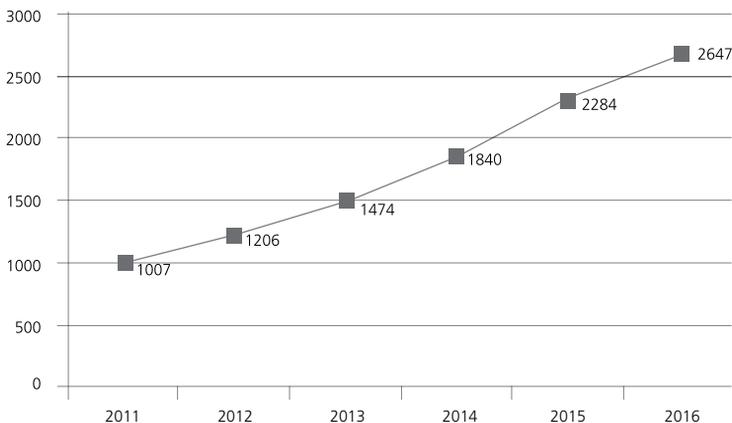
Fuente: Departamento de Información Universitaria-SPU.

En este último período de expansión, ubicamos a las denominadas Universidades del Bicentenario, entre ellas la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Como el resto de las universidades, la UNM no estuvo exenta del proceso de masificación que —como se analizará más adelante— es un fenómeno de escala mundial. Desde su creación en 2009, la UNM cuenta hoy con diez carreras de grado y dos ciclos de licenciatura.<sup>4</sup> Su oferta académica se fue expandiendo y el ingreso de nuevos estudiantes acompañó ese crecimiento. Los datos disponibles de la SPU muestran el crecimiento sostenido de la matrícula desde el inicio de la actividad académica en el año 2011.

2009), Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV, 2009), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ, 2009), Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ, 2009), por el otro; y más recientemente Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR, 2014) y Universidad Nacional de Almirante Brown (UNAB, 2016).

<sup>4</sup> La UNM está organizada en tres departamentos: Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología que cuenta con cuatro carreras (Ingeniería en Electrónica, Licenciatura en Gestión Ambiental, Arquitectura y Licenciatura en Biotecnología); Departamento de Economía y Administración que también ofrece cuatro carreras (Licenciatura en Relaciones del Trabajo, Licenciatura en Administración, Licenciatura en Economía y Contador Público Nacional); y el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales brinda dos carreras de grado (Licenciatura en Trabajo Social y Licenciatura en Comunicación Social) y dos ciclos de Licenciatura (Licenciatura en Educación Secundaria y Licenciatura en Educación Inicial).

Gráfico 2. Nuevos inscriptos en la Universidad Nacional de Moreno. Período 2011-2016.



Fuente: Departamento de Información Universitaria-SPU.

A modo de cierre de esta introducción, nos interesa señalar uno de los principales cambios que trajo el proceso de masificación, frente a la universidad de minorías. Nos referimos a la llegada de sectores históricamente excluidos de la tradicional *universidad de elites*, que habitan el Conurbano Bonaerense, el territorio donde se anclan las Universidades del Bicentenario. Al respecto basta señalar que el conurbano presenta niveles de pobreza monetaria más altos que el promedio nacional y que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>5</sup> (Beccaria, 2017).

## 2. Las universidades de elite en tiempos de la Reforma de 1918

La sanción de la Ley Nacional N° 8871, en 1912, abrió una etapa de redefinición política en Argentina en la que la tradicional oligarquía conservadora, que venía gobernando exclusivamente durante las últimas décadas,

---

<sup>5</sup> Según el documento *La pobreza en el Conurbano Bonaerense* "la incidencia de la pobreza en el conurbano llega a triplicar la situación de la CABA (34,1% y 9,2%, respectivamente). Asimismo, los niveles del promedio nacional, aunque de manera más moderada, también son menores que en el Conurbano Bonaerense (30,4)" (Beccaria, 2017:10).

decide buscar nuevas bases de legitimidad mediante un proyecto ideado por el presidente Roque Sáenz Peña y su ministro del Interior Indalecio Gómez. La pretendida ampliación del régimen político se materializaba con la implementación de un nuevo sistema electoral: universal, secreto y obligatorio. Sin embargo, el proyecto escondía otros objetivos que utilizaron la obligatoriedad del voto como instrumento para garantizar una fuerte restricción política.

La Ley N° 8871 más conocida como “Ley Sáenz Peña”, siguiendo a Waldo Ansaldi, inaugura una trunca transición entre un tipo de dominación oligárquica a una democrática. Trunca no solo por el primer golpe de Estado, que interrumpe en 1930 este proceso de ampliación democrática, sino ya desde 1912, porque la ley habilitaba de manera restringida al voto a los varones (nativos o naturalizados) mayores de 18 años que estuvieran empadronados en alguna provincia. Quedaban tácitamente excluidas las mujeres, porque se utilizaban como padrones los registros de enrolamiento militar (exclusivamente masculinos), los extranjeros (de gran número en la ciudad de Buenos Aires), los habitantes de los territorios nacionales y otros excluidos del propio proceso de transición, por razones de incapacidad e indignidad.

El proyecto reformista lejos estuvo de pretender ceder las riendas del poder político.

La ley, impulsada por los sectores transformistas (en el sentido gramsciano, es decir, como acción política que procura decapitar política e ideológicamente a las clases subalternas mediante la integración de sus intelectuales) de la burguesía argentina, persigue descomprimir la presión de los sectores excluidos del sistema de decisión política y, en una dimensión de mayor envergadura, permitir la libre competencia electoral entre partidos socialmente representativos. La Ley no es sólo la instauración de un nuevo régimen electoral: ella es inseparable de un proyecto de ingeniería política de mayor envergadura, dentro del cual es clave la constitución de un partido orgánico de la burguesía democrática, un objetivo no logrado pese al intento del primer Partido Demócrata Progresista (Ansaldi, 2000: 18).

La participación de nuevos partidos políticos de cara a las ya tradicionales elecciones fraudulentas, ahora aparecía con posibilidades concretas

de triunfo y condujo en 1916 a la presidencia a Hipólito Yrigoyen, que inició una etapa de gobiernos de la Unión Cívica Radical.<sup>6</sup>

La incorporación política de sectores medios constituyó la base electoral que los radicales debían mantener, para lo cual se definieron políticas específicas desde el Estado, como la creación de un gran aparato burocrático administrativo habilitante de la creación de un *cursum honorum* mediante el cual estos sectores podían acceder a una carrera de ascenso económico dentro de la administración pública, como una contribución a la inédita demanda de participación política, social y cultural. De esta manera, la oligarquía terrateniente dejaba de tener el control sobre los instrumentos que determinaban la garantía de sus apellidos en las magistraturas más importantes; sin perjuicio de ello, esto no significó su pérdida de influencia, porque mantuvieron la mayoría parlamentaria, el dominio del Poder Judicial y el control universitario (Chiroleu, 2000: 362). Así, ampliación democrática y restricción política marcarán el contexto de la segunda década del siglo XX en Argentina (Ansaldi, 2000).

## 2.1. Oligarquía y Universidad

La emergencia de sectores medios y obreros en la esfera política significó una disputa paulatina de poder en diferentes ámbitos y con distinto grado de intensidad. En algunos, como el parlamentario, las elites conservadoras siguieron manipulando los resortes que determinaban las decisiones de mayor peso, pero en otros, como el universitario, comenzó a librarse una pugna entre los grupos dominantes y otros en ascenso (Chiroleu, 2009) que buscaban una legitimación social. Esto ocurrió debido a la progresiva y relativa expansión del sistema educativo, del que fueron emergiendo grupos que presionaron con demandas de ingreso a la universidad y para quienes los sectores conservadores preparaban una *herramienta democrática* de selección de acceso a la educación.<sup>7</sup> La legitimación del nuevo sistema

---

<sup>6</sup> De 1916 a 1922 fue presidente Hipólito Yrigoyen, lo sucedió su correligionario Marcelo T. de Alvear entre 1922 y 1928.

<sup>7</sup> Esta herramienta seleccionaba y clasificaba a los estudiantes permitiéndoles determinada formación técnica o de oficio, funcional a los sistemas de producción, pero los alejaba del acceso a los espacios de conducción y poder, que seguían en manos de las oligarquías.

político democrático tomaba a la universalización de la educación como su condición de vigencia. En ese sentido, los cánones oligárquicos y los marcos teóricos igualitarios recientemente instalados buscaron, por el propio efecto de sus intereses, un proyecto educativo basado en niveles socialmente diferenciados (Tedesco, 1993). Así, surgió por un breve período (desde marzo de 1916 hasta febrero de 1917) una reforma del sistema educativo que se focalizaba en el nivel medio, impulsada por el entonces Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Carlos Saavedra Lamas, durante el gobierno de Victorino de la Plaza. Esta reforma de corte elitista, proponía la creación de una escuela intermedia de formación técnico-profesional para aquellas personas que se suponían determinadas por su situación social a no realizar opciones de estudio elevadas.<sup>8</sup> Esta medida servía de instrumento de neutralización de sectores emergentes que pudieran pretender el acceso a la universidad, y lo allanaba para los hijos de las familias oligárquicas que seguirían siendo educadas en la universidad para el ejercicio del poder.

Siguiendo el análisis realizado por Adriana Chiroleu (2000), podemos ver que la evolución de la matrícula educativa en Argentina tuvo relación con la tensión que comenzó a darse a partir de la presencia de los diferentes sectores sociales en el ámbito político por efecto del impulso del sistema educativo en los niveles primario y secundario, ya que la obligatoriedad de la educación primaria venía mostrando un ascenso notorio respecto del acceso a la educación.

En el primer censo nacional de 1869, se registra un 20% de la población con acceso a la escuela primaria, en el segundo censo nacional, en 1895, el porcentaje aumentó al 31%, y en el tercero, en 1914, ascendió a casi la mitad de la población escolarizable del país (48%). En el período entre 1885 y 1930, mientras la matrícula de la educación primaria se incrementa ocho veces, en la educación secundaria el incremento se multiplica por

<sup>8</sup> El cambio estructural propuesto por Saavedra Lamas consistía en crear a partir de 4º grado de primaria un nivel intermedio de 3 años de duración, previo al colegio secundario, que ofrecía salida laboral mediante carreras cortas de carácter técnico. Con el pretexto de “beneficiar” al sector social que Saavedra Lamas caracterizaba como carente de condiciones para realizar opciones más elevadas, la reforma intentaba orientar a los sectores sociales en ascenso hacia actividades manuales, logrando que el sistema seleccionara más cuidadosamente el acceso a la universidad, para que la renovación de la clase política se hiciera dentro de un marco más estrecho y controlable, ya que solo los estudios medios completos habilitaban para ingresar a la universidad (Tedesco, 1993).

veintiséis, aunque con un porcentaje de población alcanzada muy inferior.<sup>9</sup> Esta situación se dio principalmente en las regiones de mayor concentración demográfica, donde el crecimiento comercial y de servicios comenzó a demandar una expansión educativa (Chiroleu, 2000: 359-360).

En el período que va desde 1885 hasta 1918, existían –como se anticipó– 5 universidades en Argentina, las cuales mantenían un perfil preeminentemente oligárquico y liberal: la más antigua era la de Córdoba, fundada por los jesuitas en 1613, provincializada en 1820 y luego nacionalizada en 1856; la de Buenos Aires, fundada en 1821 y nacionalizada luego de la federalización de la ciudad porteña, en 1881; la de La Plata, fundada en 1897 y nacionalizada en 1905; la Provincial de Santa Fe, creada en 1889 y nacionalizada en 1919 luego de la Reforma Universitaria, cuando pasó a denominarse Universidad Nacional del Litoral; completa este grupo la Universidad de Tucumán, fundada en 1912 y nacionalizada en 1921 también por efecto de la Reforma Universitaria de Córdoba, en 1918.

La universidad, que era una “institución tradicional y aristocrática, símbolo de la oligarquía en el poder” (Chiroleu, 2000: 364), y había tenido tradicionalmente la función de formar a la clase dirigente, comenzó a ser un espacio habitado por una composición estudiantil más diversa dispuesta a confrontar con la historia. Esta situación de tensión fue dispar, en algunas ya se venían desarrollando dinámicas cada vez más sensibles a un contexto cambiante, salvo las consideradas “tradicionales” de Córdoba y Buenos Aires. La oferta académica de las tres universidades más recientes, estaba enfocada más en aspectos científicos; buscaban separarse, aunque sin mucho éxito, de la formación meramente técnica de la “Vieja Universidad” (Cossio, 1930). De hecho, hay cierto consenso en considerar a las universidades de La Plata y Tucumán como anticipadoras de “algunos de los principios y lineamientos políticos que años más tarde serían consagrados por la Reforma Universitaria de 1918” (Fernández Lamarra, 2002: 17). Distinto fue el caso de Córdoba, donde persistía un intransigente conservadurismo católico.

Desde sus orígenes, la función de las universidades para una gran parte de su dirigencia, era la de formar una elite de naturaleza política y cultural,

---

<sup>9</sup> En 1914, el porcentaje de población con acceso a la educación media era del 4%, frente al 48% de la educación primaria.

sin embargo, los intereses de clase en el marco de una oposición respecto del proyecto de país alimentaba una demanda estudiantil solicitante de una formación de profesionales en medicina, ingeniería y derecho. Así, desde las academias que dirigían las facultades donde reclutaban a sus miembros de manera vitalicia, se fue dosificando la concesión o negación de diplomas, controlando el ingreso a las corporaciones profesionales. Esta situación de control estrechó los vínculos entre unos y otros, que a su vez nutrían a los órganos gubernamentales, que se fueron convirtiendo en lugares cada vez más codiciados (Buchbinder, 2010: 61). De este modo, se cerraba un círculo que aseguraba y restringía la reproducción social de un selecto grupo. En palabras de Cano:

La Universidad Liberal se caracteriza hasta comienzo del siglo XX por una relación más o menos armónica con el poder político, lo cual no es de extrañar si se piensa que el pasaje “de la universidad al poder” y “del poder a la universidad” funcionaba casi sin fricciones. Los miembros de la elite política alternaban sus funciones de gobierno con el ejercicio de la docencia y la gestión universitaria. Los alumnos eran introducidos en los misterios de la cosa pública por parte de maestros tales como el propio Nicolás Avellaneda (profesor, rector, ministro y presidente de la República). En esas condiciones de homogeneidad política y social y de asociación funcional, la Ley Universitaria<sup>10</sup> aseguraba una autonomía universitaria amplia que de hecho pocas veces tuvo que ser aplicada, a falta de conflictos de poderes entre el Estado y la dirección de la universidad (Cano, 1985: 3).

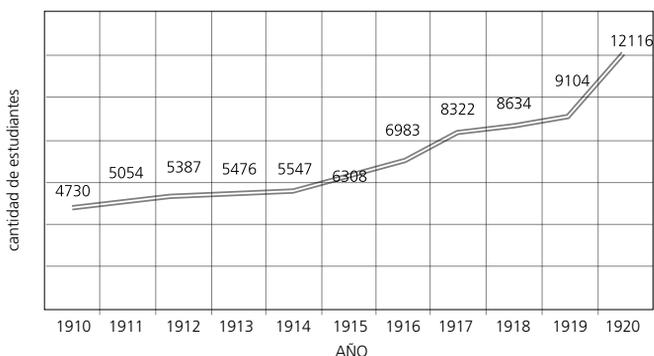
Esto puede corroborarse en las denuncias recuperadas por Buchbinder de Emilio Becher frente a la oligarquía universitaria, quien se quejaba sobre la relación directa entre la posesión de un diploma universitario y el acceso a posiciones centrales en el escenario social (Buchbinder, 2010: 66-67).

<sup>10</sup> La ley universitaria era la Ley Nacional N° 1597, conocida como “Ley Avellaneda”. “La nueva ley sólo establecía una serie de parámetros generales sobre la base de los cuales cada casa de estudios debía dictar sus estatutos. Los artículos se centraban fundamentalmente en la forma de integración de los cuerpos directivos, en las atribuciones de esos mismos cuerpos, en el modo de designación de los profesores y en el origen de los recursos presupuestarios” (Buchbinder, 2010: 58).

En 1910, aunque había una matrícula muy reducida, se había duplicado la de la década anterior.<sup>11</sup> “La mayor parte de los mismos (78%) pertenecía a la Universidad de Buenos Aires; el resto se repartía entre las otras dos universidades existentes: la de Córdoba (8%) y la recientemente creada Universidad de La Plata (14%)” (Chiroleu, 2000: 362).

En el gráfico N° 3 puede apreciarse un leve incremento en la matrícula universitaria durante los primeros años de la segunda década del siglo XX, y luego un incremento más notorio, que vuelve a duplicar la del inicio de la década.

Gráfico 3. Evolución de la matrícula universitaria. Período 1910-1920.



Fuente: Ministerio de Cultura y Educación y Departamento de estadística (Cano, 1985).

La reducida matrícula de estudiantes universitarios de fines de siglo XIX pertenecía mayoritariamente a familias adineradas, terratenientes, pero esta situación se fue modificando a partir de la incorporación de los hijos de los inmigrantes, que buscaban en los estudios superiores un camino de movilidad social ascendente.

Entre las últimas décadas decimonónicas y las primeras del siguiente siglo vemos que hubo una notable modificación respecto del acceso a la universidad. La ley Sáenz Peña, como ya dijimos, amplió la participación

<sup>11</sup> El porcentaje de población universitaria en 1889 era del 0,3% de la población total, incrementándose hasta un 0,8% en 1907.

democrática e hizo posible la irrupción de sectores sociales medios en la vida política, y el ascenso social encontró en la universidad su oportunidad. Bagú al analizar la Reforma del 18, lo explica así:

Desde los años noventa en adelante la nueva categoría social va ganando en extensión y en pujanza económica. El proletariado, formado también por el aluvión inmigratorio, se organiza e inicia su actividad gremial y política. El país, casi desierto e inmensamente rico, compensa muchos de sus esfuerzos. La pequeña explotación rural, el pequeño comercio y la pequeña industria fueron el lugar de tránsito entre la clase obrera y la burguesía menor. El hijo del inmigrante, operada su emancipación económica, quiere trepar los peldaños del predominio político y cultural, se hace fuerza pujante de la oposición e ingresa a la Universidad (Bagú, 1959: 9, en: Tünnermann Bernheim, 2008).

Fue esta clase media emergente la que protagonizó en la Universidad de Córdoba, en 1918, el enfrentamiento con la oligarquía terrateniente y el clero, que fijaría un quiebre en la historia, materializado en la Reforma Universitaria.<sup>12</sup>

Puede parecer tentador suponer que la transformación social que surge en 1912 con la ampliación del sistema electoral, la modificación en la composición del claustro estudiantil y la Reforma Universitaria plantearían un proyecto que se enfrentase con las elites dominantes en las casas de altos estudios, pero esto no ocurrió. Siguiendo a Adriana Chiroleu (2009), vemos que en verdad los sectores medios

desarrollaron comportamientos conservadores y procuraron sólo la obtención de una participación mayor en los excedentes económicos. Esto tiene, a su vez, su correlato en el plano educativo, en el cual no plantearon reformas sustanciales sino que, en su búsqueda de aumentar su poder económico y lograr legitimación simbólica optaron por seguir las vías tradicionales dentro del sistema educativo, el cual creció progresiva y paulatinamente en todos sus niveles. En un primer momento, la presión se ejerció fundamentalmente sobre el nivel medio, procu-

---

<sup>12</sup> La Reforma Universitaria de 1918 en sí misma es un tema bastante investigado y excede los límites de este trabajo.

rando que todas sus terminalidades habilitasen para el ingreso a la universidad; luego, fue esta última la que ocupó el centro de la escena. Se trató en todos los casos de una pugna entre viejos y nuevos grupos sociales que buscaban mantener y/o consolidar su lugar en la escala social (Chiroleu, 2009:107).

## 2.2. Democracia universitaria en tiempos de la Reforma

Recién a poco de haber entrado en el siglo XX, comienzan a verse los primeros atisbos de cambio en los funcionamientos estancos y atemporales de las universidades argentinas. Las primeras demandas correspondieron a reclamos de índole gremial: reformas al sistema de exámenes, disminución de los aranceles, docencia libre, o selección de docentes, en las facultades de la Universidad de Buenos Aires (UBA)<sup>13</sup> (Unzué, 2016). A partir de 1906, y por efecto de las huelgas estudiantiles de 1904 y 1905, los cambios de los estatutos de la UBA apaciguaron los enfrentamientos y comenzó a percibirse en algunas figuras del rectorado una conducción universitaria más permeable al efervescente contexto.

Distinto fue el caso de la Universidad de Córdoba, atada a un conservadurismo arcaico, que aún mantenía prácticas cuasi-coloniales, tal vez por eso haya sido ese el escenario de las agitadas confrontaciones que originaron el movimiento reformista (Unzué, 2016; Buchbinder, 2010). La voluntad de estos estudiantes reformistas planteaba en su Manifiesto Liminar la idea de crear una “democracia universitaria” que dejara atrás el anacrónico “derecho divino del profesorado universitario” y considerara al claustro estudiantil en la conformación de “un gobierno estrictamente democrático”.

La democratización universitaria puede ser vista desde una doble perspectiva, externa e interna (Chiroleu, 2009). La primera de ellas responde a la demanda de ampliación de su base social, a su apertura y cercanía con los actores ajenos a la tradición académica, los hijos de los trabajadores inmigrantes. Esta idea de democratización fue sensible a un cambio de época que influyó e inspiró a las juventudes. La Gran Guerra, las revoluciones rusa

---

<sup>13</sup> En 1900 se creó el Centro de Estudiantes de Medicina, en 1903 el de Ingeniería y en 1905 los de Derecho y Filosofía y Letras de la UBA. Los primeros reclamos permitieron el reconocimiento de la personería de los centros de estudiantes.

y mexicana, la llegada del radicalismo al poder y el llamado sufragio universal, las oleadas inmigratorias o la concentración urbana se fundieron en un Manifiesto que dijo, en junio de 1918, estar viviendo una “hora americana”. Este principio democratizador de cara a la nueva sociedad dio origen a uno de los tres pilares de la universidad actual: la extensión universitaria.

La democratización interna, por su parte, refiere a la autonomía plena de las universidades y a la reconfiguración de su gobierno a partir de la ampliación de sus participantes en las decisiones internas. Hasta los conflictos de Córdoba, según la Ley N° 1597 (Ley Avellaneda), correspondía al Poder Ejecutivo Nacional tomar decisiones claves en las universidades, como la aprobación de los estatutos, la designación de los profesores (aunque a propuesta de las facultades), decidir sobre el “fondo universitario” y pedir rendiciones de cuentas anuales, o la aprobación del Ministerio de Instrucción Pública Nacional sobre los derechos fijados por un Consejo Superior universitario. Dice al respecto el Manifiesto Liminar (1918): “Que en nuestro país una ley –se dice– la de Avellaneda, se opone a nuestros anhelos. Pues a reformar la ley, que nuestra salud moral lo está exigiendo”. Así, la autonomía universitaria impulsada por los reformistas permitió la independencia política del Poder Ejecutivo Nacional y trazar líneas propias de funcionamiento.

Esta soberanía política también hizo posible otra característica universitaria en Argentina: la autarquía; es decir, la potestad de administrar de manera independiente su propio presupuesto. Sin embargo, tanto la autonomía, como la autarquía universitaria fueron suspendidas por el autoritarismo impuesto en cada golpe de Estado que sufrió el país desde 1930 hasta 1976. Asimismo, durante el primer peronismo, la Ley N° 13031/1947 dispuso que el gobierno de las universidades quedara en manos del Poder Ejecutivo Nacional que designaba al rector y a los profesores. En consecuencia, podemos observar que desde la Reforma Universitaria, principios reformistas como autonomía, autarquía y libertad de cátedra tuvieron períodos muy breves de continuidad institucional durante todo el siglo XX.

Por otra parte, el ideal democrático de los reformadores cordobeses impulsó la creación de un cogobierno universitario, representante de los intereses de todos los claustros, conformado por docentes, graduados y, sobre todo, por una participación cada vez más ampliada de los estudiantes, pues, según el Manifiesto Liminar, en ellos radica la creación de este cogobierno:

La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho de exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa.

La representación de los estudiantes en el gobierno de la universidad, como los principios reformistas de autonomía, autarquía y libertad de cátedra, merecerían un debate profundo si consideramos su inestable presencia durante el siglo XX. Pese a ello, están presentes hoy en las Universidades del Bicentenario y, en ese sentido, somos herederas del espíritu democratizador de aquella época.

### 3. Las universidades de masas en ocasión del Bicentenario

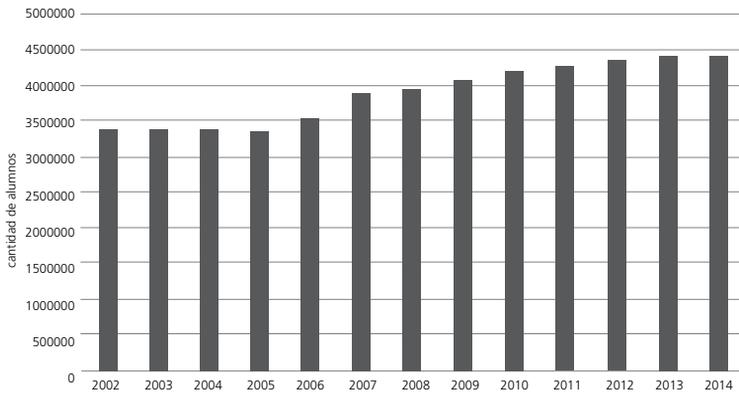
En diciembre del año 2006, el Congreso argentino aprobó la Ley N° 26206, conocida como “Ley Nacional de Educación”, que reemplazó a la cuestionada ley de corte neoliberal denominada Ley Federal de Educación (N° 24149). El nuevo encuadre estableció una serie de cambios estructurales respecto del funcionamiento del sistema educativo que no serán analizados detalladamente en este trabajo,<sup>14</sup> aunque sí nos interesa mencionar que en los artículos 16 y 29 de la nueva ley se establece la extensión de la obligatoriedad escolar desde los cinco años hasta la finalización de los estudios de nivel secundario, lo que marcó un cambio importante. A partir de entonces, el nivel medio recupera entidad (recuérdese que en el marco legal anterior, sus primeros dos años se habían trasladado a la Educación Básica) y extiende su obligatoriedad a los dos ciclos que hasta la actualidad lo componen (ciclo básico secundario y ciclo orientado). De esta manera se extendió la educación obligatoria tres años más, y el Estado asumió el compromiso de garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho.

---

<sup>14</sup> En líneas generales, la Ley N° 26206 marcó un cambio del paradigma educativo, ya que estableció a la educación como un derecho social, y replanteó la posición de responsabilidad indelegable del Estado como interventor y garante, tomando como pilares la inclusión y la justicia social.

En el gráfico N° 4 pueden verse las consecuencias que la implementación de la nueva ley impuso en el sistema educativo. La matrícula de los años anteriores a la ley promediaba los 3.400.000 alumnos, pero en 2006 y 2007 se incrementó bruscamente y de ahí en más hubo un leve pero sostenido crecimiento de la cantidad de alumnos.

Gráfico 4. Evolución de la matrícula del nivel medio en Argentina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Información y Estadística Educativa (DIEE).

Este incremento, sumado a otros factores como la desvalorización del título secundario como garantía de trabajo y ascenso social, comenzó a generar una demanda de educación terciaria y universitaria para jóvenes de origen socioeconómico tradicionalmente ajeno a estos ámbitos, que ven en la formación universitaria un camino de movilidad social que los proteja de las crisis estructurales y cíclicas de la economía argentina. Surge entonces un reclamo por la ampliación democrática del acceso a la universidad. Y así, como efecto de una inercia, el Estado da respuestas a la universalización de la educación media a través de la masificación del acceso a la universidad.

### 3.1. La masificación del nivel superior: ¿quiénes ingresan hoy a la universidad?

La masificación del nivel superior no es un fenómeno exclusivo de la Argentina, por el contrario, diversos trabajos sobre Educación Superior coinciden en señalar un fuerte proceso de masificación de escala mundial que se desarrolla desde hace ya cuatro décadas. Una tendencia que se describe como estructural, global y desigual (Altbach et al, 2009) pues lejos de ser un fenómeno uniforme implica grados de masificación disímiles entre regiones, países y sectores socioeconómicos.

Respecto de estas diferencias entre países, Ezcurra (2011) recupera los aportes de Martin Trow (2005) quien distingue entre tres tipos de modelos de acceso o de participación de la población en el ciclo superior: de *elite* (absorbe menos del 15% del grupo de edad correspondiente), de *masas* (entre el 15% y el 35%) y *universal* (más de 35%). En lo que concierne a la Argentina, se considera que esta ha alcanzado desde hace décadas el modelo de acceso universal, un modelo que tanto Trow como otros suponen será la tendencia de la mayoría de los países.

Ahora bien, ¿quiénes ingresan hoy a la universidad? Como se anticipó, una consecuencia del proceso de masificación de la educación superior en Argentina (y en el mundo) es el ingreso a la universidad de sectores sociales menos favorecidos en la distribución del capital económico y cultural.

En el caso de la Universidad Nacional de Moreno, el último informe disponible sobre el perfil de los ingresantes (ciclo 2017) señala que 8 de cada 10 alumnos inscriptos al curso preparatorio para el ingreso a la universidad (COPRUN<sup>15</sup>) se constituyen en los primeros en ingresar a una Institución de Educación Superior en el marco de sus familias.<sup>16</sup> Asimismo, se observa que un 61,6% de los estudiantes tienen padres que no han terminado el secundario, porcentaje que se reduce al 55,9% para el caso de las madres.

---

<sup>15</sup> El COPRUN es el Curso de Orientación y Preparación Universitaria. Es de carácter obligatorio para los alumnos ingresantes –con excepción de aquellos que cursen el Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria, Educación Inicial y otros eximidos–; es de carácter formativo y está orientado a lograr que los ingresantes se aproximen a la cultura institucional y académica de la Universidad.

<sup>16</sup> Datos provenientes del Informe sobre el Perfil de los Ingresantes al ciclo de grado 2016, UNM.

Ser primera generación de universitarios es una característica compartida por la mayoría de los ingresantes a las Universidades del Bicentenario. Sin embargo, nos interesa resaltar que el ingreso mayoritario de sectores menos favorecidos en la distribución del capital económico y cultural, e históricamente excluidos de la universidad, otorga a estas instituciones heterogeneidad en el colectivo de estudiantes (y aunque no es objeto de este análisis, también en su colectivo docente). Este perfil heterogéneo, se diferencia tanto del estudiantado de la *universidad de elite* cuya principal composición –en sus orígenes– eran los hijos de la minoría oligárquica, como del momento siguiente, cuando ingresaran junto a la alta burguesía, los sectores medios y los hijos de los trabajadores inmigrantes.

### 3.2. La contracara de la masificación: indicios para seguir pensando

La contracara del fenómeno de masificación es una tendencia estructural y global –que afecta mayoritariamente a los estudiantes de estatus en desventaja– y que implica altas tasas de deserción y bajas tasas de egreso. Ezcurra (2011) denomina a esta problemática: *inclusión excluyente*. Al respecto, diversos trabajos señalan que los estudiantes de bajos recursos económicos y de primera generación presentan características que se definen como de *estatus en desventaja* que incluye variables tales como ser trabajadores de tiempo completo, tener disponibilidad parcial para el estudio o ingresar tardíamente a la universidad, entre otros. Sin lugar a dudas, los logros alcanzados en términos de democratización del ingreso se tensionan cuando se cruzan con las dificultades de permanencia y egreso de nuestros estudiantes.

Afortunadamente, el fenómeno no es desconocido en las universidades y, si bien hay consenso sobre la contracara de la masificación, las respuestas para afrontarla son disímiles. Por un lado, en el debate público, ha ganado cierta visibilidad la perspectiva que entre otros representa Alieto Guadagni quien argumenta en contra del ingreso irrestricto (recuérdese que en nuestro país “todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”, art. 7, Ley N° 27204) y arguye a favor de implementar medidas –como exámenes de ingreso excluyentes– que, según su perspectiva, permitirían incrementar las tasas de graduación.

Contrariamente a esta postura, las Universidades del Bicentenario han superado casi desde sus comienzos los posicionamientos que abogan por el ingreso abierto acompañado de una selectividad meritocrática y junto con el ingreso irrestricto han desarrollado estrategias tendientes a fortalecer la permanencia de los estudiantes, tales como cursos introductorios de lectura y escritura en la universidad, becas y programas de tutorías, entre otros. Todas ellas, medidas necesarias.

Sin embargo, y coincidiendo con lo que otros autores vienen sosteniendo en los últimos años (Carlino, 2005; Gluz, 2011), es fundamental poner en el centro del debate la cuestión de la enseñanza y reemplazar aquellas *formas de enseñar* construidas para un selecto público homogéneo por *otras formas* que contemplen el nuevo colectivo heterogéneo de estudiantes que transitan por las aulas de las universidades hoy. Por eso, sostenemos que el proceso de democratización externa alcanzada debe fortalecerse con una democratización interna que permita revisar el más arraigado *habitus* docente del que toda institución es heredera.

#### 4. A modo de cierre

El proceso de masificación de la educación superior en Argentina y en el mundo permitió el ingreso a la universidad de sectores sociales históricamente excluidos, un logro significativo en términos de inclusión y un buen indicio de democratización.

En el caso argentino, se trata de un logro destacado en términos de equidad, si atendemos a la redistribución que el Estado Nacional realiza hoy en la inversión en Educación Superior. Este es un planteo que contrasta fuertemente con aquel discurso que sostiene que el gasto en educación superior beneficia solo a los sectores de altos y medianos ingresos. Así, un interesante trabajo de Bottinelli y Sleiman (2017) recupera aportes de Lopez Accotto et al (2006), para analizar la inversión del Estado Nacional en Educación Superior. Los autores señalan un impacto positivo en la progresividad de la inversión como consecuencia del ingreso de estudiantes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. Asimismo, explican que mientras que en la década del noventa el quintil de menos ingresos participaba en un 9% de gasto en educación superior y el de mayores ingresos, en un 38%; en el año

2010, el primer quintil participaba en un 13% de la inversión universitaria y el quinto, en un 25%. Para el año 2014, las estimaciones señalan que el quintil más pobre recibía el 15% de la inversión estatal en universidades y el más rico, el 21%. Los datos presentados permiten concluir que la brecha que era de 4 a 1 en los años noventa, se redujo en 2014 de 1.5 a 1, permitiendo mayor equidad en la distribución de la inversión en educación superior a favor de los estudiantes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. En definitiva, la masificación de la educación superior permitió pasar de un modelo de universidad donde los sectores altos estaban desproporcionalmente representados, a una universidad con mayor presencia de sectores populares, lo que aboga la importancia de sostener la inversión del Estado Nacional en nuestras universidades estatales y muestra la importancia de estas en la democratización del sistema de educación superior.

Asimismo, como se argumentó anteriormente, profundizar en la democratización de la universidad de masas requiere revisar muchas de las prácticas heredadas de la universidad de elite entre las cuales consideramos central asumir el desafío de repensar la organización de la enseñanza, no como una responsabilidad de los docentes sino como un proyecto institucional que fortalezca el ideario de inclusión con el que nacieron las Universidades del Bicentenario.

Finalmente, en el contexto argentino actual, donde la calidad de la educación pública está puesta en duda por el poder político de turno, reflexionar sobre la contracara del fenómeno de la masificación y buscar caminos para democratizar no solo el ingreso a la universidad sino la permanencia y egreso es una forma más de defender la educación universitaria pública y de calidad y, por qué no, también una muestra de que es posible pensar otro modelo de universidad distinto al que hemos heredado.

## 5. Bibliografía

- Altbach, Ph y Ruiz, A. (2009). *Educación superior comparada: el conocimiento, la universidad y el desarrollo*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Ansaldi, W. (2000). La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático. En R. Falcón (comp.), *Democracia, conflicto social*

- y renovación de ideas (1916-1930). Nueva historia argentina: tomo 6.* Buenos Aires: Sudamericana.
- Bagú, S. (1959). *Acusación y defensa del intelectual.* Buenos Aires: Editorial Perrot.
- Beccaria, A. (2017). *La pobreza en el Conurbano Bonaerense.* Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/la-pobreza-en-el-Conurbano-Bonaerense-2.pdf>
- Bottinelli, L. y Sleiman, S. (2017). *El sistema universitario argentino. Un mapa en expansión.* Buenos Aires: Le Monde Diplomatique-UNIFE.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas.* Buenos Aires: Sudamericana.
- Carlino, P. (2005). *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en Argentina.* Buenos Aires-Caracas: FLACSO-CRESALC/UNESCO.
- Cossio, C. (1930). La reforma universitaria: desarrollo histórico de una idea. *Revista Nosotros*, 24(248). Buenos Aires: Imprenta mercantil.
- Chiroleu, A. (2000). La reforma universitaria. En R. Falcón (comp.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930). Nueva historia argentina: tomo 6.* Buenos Aires: Sudamericana.
- (2009). La democratización del acceso a la universidad. En A. Chiroleu M. Marquina (comps.), *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial.* Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Fernández Lamarra, N. (2002) *La educación superior en la Argentina.* Buenos Aires: IESALC/UNESCO.
- (2004). *La convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Situación y Desafíos.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Gluz, N. (comp) (2011). *Admisión a la universidad y selectividad social: cuando la democratización es más que un problema de "ingresos".* Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.

- Lopez Accotto, A., Martínez, C. y Mangas, M. (2006). La universidad como derecho. En A. Lopez Accotto, C. Martínez y M. Mangas (comps.), *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Rama Vitale, C. (2007). La metamorfosis de la educación superior. En *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Tedesco, J. C. (1993). Oligarquía, clase media y educación en Argentina (1900-1930). En *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Soler.
- Tunnermann, B. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: CLACSO.
- Unzué, M. (2016). Los sentidos de la idea de democratización de la universidad en Argentina. En I. Aranciaga (comp.), *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas: debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.



## **A cien años de la Reforma Universitaria: normativa y ejercicio de la autonomía y autarquía universitarias**

**Marina Ferragut** (UNAHUR)

Dice el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria:

Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan [...] Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y –lo que es peor aún– el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático [...] La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de autoridad que corresponde y acompaña a un director o un maestro en un hogar de estudiantes universitarios no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la sustancia misma de los estudios. La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando.

Era el reclamo de aquel entonces alcanzar la ajenidad al poder político. Exigían un gobierno universitario democrático, lo que implicaba la soberanía para designar sus propias autoridades y gobernar las universidades nacionales en forma independiente al gobierno de turno.

Repudiaban el control oficial sobre las casas de altos estudios. Exigían, y así lo mostraban a la sociedad argentina, libertad de pensamiento y de gobierno en todas las universidades.

Cien años después, el marco legal ha cambiado sustancialmente... o no tanto.

## 1. La reforma constitucional y sus implicancias. Autonomía. Autarquía

Desde 1918, luego de marchas y contramarchas legales, constitucionales y antidemocráticas, que dieron y quitaron autonomía a las universidades nacionales, tenemos en nuestro país universidades nacionales, autónomas y autárquicas.

a) La reforma constitucional de 1994 aseguró que ello fuera así, en el artículo 75, inciso 19, al obligar al Congreso de la Nación a sancionar leyes que reglamenten la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

En el debate constitucional acerca de las universidades nacionales (UUNN) la determinación de los términos para caracterizarla fue ampliamente discutida y aún continúa respecto a sus implicancias.

El estatus legal actual de las universidades nacionales argentinas no alcanza a transformar un “orden fáctico” que lo cuestiona y resignifica, lo que no resulta tan sencillo de explicar, visto el complejo entramado legal post reforma constitucional, los órganos ajenos que intervienen en su gestión diaria y el control al que se encuentran sometidas: la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Poder Judicial.

No obstante, intentaré hacer una aproximación.

Dijo el convencional constituyente Humberto Quiroga Lavié (2009) al respecto:

la reforma de 1994 constitucionaliza a las “*universidades nacionales*” como instituciones educacionales públicas autónomas y autárquicas [...] queda descartada de plano aquella posición dominante en cierto sector de la doctrina y de la jurisprudencia prereforma que insistía en su carácter de mera dependencia descentralizada de la administración pública creada por ley (entidades autárquicas) donde el vocablo “*autonomía*” era considerado casi un eufemismo que,

a lo sumo, se refería a lo académico pero sin alterar sustancialmente la conexión con la jefatura administrativa del presidente.

Además, agregó que la fórmula utilizada para las universidades es la única que a lo largo del texto supremo usa los términos “autonomía y autarquía’ sin adjetivos y de corrido”.

Entonces, ¿qué significa autónoma y autárquica, así, a secas?

b) Autonomía. En nuestro sistema, las UUNN se autoorganizan. Brindan el servicio público de educación superior, desde su calidad de autonomía y autarquía. Aprueban su estatuto, ajustado a la Ley N° 24521 (conforme revisión del Ministerio de Educación nacional y cuya inobservancia se plantea en sede judicial) y aprueban y ejecutan su presupuesto. En pocas líneas: son entes jurídicos públicos de reconocimiento constitucional y creadas por leyes nacionales, cuyo funcionamiento es asegurado por la recaudación pública, con derecho y aptitud para ejecutar su presupuesto desde la autoorganización, con derecho a dictar su propio estatuto, normas internas y que están sometidas al control de la AGN y a la jurisdicción del Poder Judicial.

El alcance de la “autonomía” –ahora con rango supremo– debe entenderse en su sentido plenario como capacidad de darse sus propias normas y regirse por ellas, es decir, tanto sus normas máximas (estatutos) como sus derivadas (reglamentaciones internas), con la participación democrática de todos sus integrantes también en la elección de sus autoridades, sin injerencia alguna del exterior a la universidad (autocefalía). Todo ello dentro de los lineamientos genéricos y mínimos fijados por el Congreso a través de la ley de base, pues como toda autonomía, se ejerce dentro del marco normativo superior que le pone límites a su ejercicio, y del eventual contralor judicial. En todo caso, se garantiza la prescindencia de toda potestad del Ejecutivo en la vida universitaria.<sup>1</sup>

c) Autarquía. La autarquía de las UUNN es única en su especie. Es una autarquía que asegura el funcionamiento (a través de la renta pública nacional) de las UUNN. Lo sustancial en la definición de la naturaleza de

<sup>1</sup> Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. A. y Cenicacelaya, M. de las N. (2009). El Estado federal argentino. En H. Quiroga Lavié (ed.), *Derecho Constitucional Argentino* (pp. 1018-1019). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

las UUNN no es la autarquía sino la autonomía universitaria, con la característica de ser además autárquica. No se trata solamente de un órgano que se autogobierna sino que, además, el Estado está obligado a asegurar su funcionamiento. Todo ello en el marco de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior de los habitantes que lo deseen y hayan completado la educación secundaria.

Un ente autárquico es otra cosa muy distinta a un ente autónomo y autárquico.

Dijo el constituyente Francisco Delich<sup>2</sup> en oportunidad de discutir la redacción de la norma constitucional:

También aquí hubo un malentendido: no es contradictoria la autonomía con la autarquía. Es cierto que en los períodos de facto la universidad tenía autarquía pero no tenía autonomía, pero también es verdad que una vez recuperada la autonomía necesitamos de la autarquía para gestionar la universidad. La autonomía se refiere a la conducción política y académica, mientras que la autarquía se relaciona con la gestión misma, con la administración de las universidades. Por eso necesitamos poner en el texto que las universidades tienen ambos atributos: autonomía y autarquía.

La renta pública es la garantía para su realización. La autonomía es el cómo.

## 2. La ley de base. Concepto, doctrina. Reglamentación de una ley de base; presupuesto de necesidad.

¿Qué es una ley de base? Las leyes de base son aquellas que dan el marco legal para desarrollo de una autoridad específica que lo complementa. Distingue la doctrina los siguientes casos constitucionales: el presidente a través de decretos delegados por una ley delegante, las legislaturas locales a través de legislación complementaria o las universidades nacionales a través de sus estatutos. Se

---

<sup>2</sup> Convención nacional constituyente, 28ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (continuación) 10 y 11 de agosto de 1994.

aclara también que en los dos últimos casos, el Poder Ejecutivo (PE) no puede reglamentar esas bases conforme la vía de reglamentos de ejecución del artículo 99, inciso 2 de la Constitución nacional (CN), pues el marco legislativo se dirige a otra autoridad (a las provincias o a las universidades nacionales).

Por lo dicho, completa la reglamentación de la ley universitaria de base la normativa emanada de órganos universitarios: estatutos y normas derivadas.

Efectivamente, una interpretación armónica del artículo 75, inciso 19, tercer párrafo es que obliga al Poder Legislativo (PL) a dictar leyes de base de la educación. Sobre el final, dicho artículo también obliga al PL a garantizar la autonomía universitaria (con lo que implica semejante determinación) y no deja margen de duda a que la reglamentación es propia de las UUNN. Tal como sucede con otros órganos públicos no integrantes del poder político.

Así, la ley de base de creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N° 23187, dispuso en su artículo 21, inciso h que el colegio dictará por iniciativa del Consejo Directivo y aprobación de la Asamblea de Delegados, el Reglamento interno del Colegio y sus modificaciones. Es decir que ha sido la propia autoridad instituida por la ley la que reglamenta la ley citada. Lo mismo ocurre en el caso del Ministerio Público, creado por la ley N° 24946 (hoy es la 27148 aún no reglamentada), que había sido reglamentada por el propio Ministerio Público.

En los casos citados como en el de la Ley N° 24521, no ha sido el PE el habilitado a reglamentar. Lo contrario, dictar reglamentaciones sin ser la autoridad con competencia para hacerlo, sería incumplir la prohibición establecida en el segundo párrafo del inciso 3, del artículo 99, de la CN.

En el caso de las Universidades Nacionales la ley de base fue ordenada por la propia Constitución Nacional. Dicha ley, la N° 24521 estableció que será el órgano colegiado de las universidades el que tenga “funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos” (art. 52).

### 3. La Ley N° 24521

Como mencionaba, la Ley N° 24521 vino a cumplir la manda constitucional que ordenó al Congreso establecer la ley de base de la educación superior. Fue sancionada el 20 de julio de 1995.

Desde la doctrina se ha dado lugar a mucho debate y consideración de las distintas pretensiones de los legisladores de la reforma constitucional, de los antecedentes legislativos prereforma y de la reforma universitaria. Se ha considerado si la ley de base es conteste o no con la manda constitucional. La polémica está vigente. Ha sido objeto de numerosas acciones que cuestionaron la constitucionalidad de sus normas.

No obstante hasta la fecha, únicamente en disidencia se ha declarado la inconstitucionalidad de alguna de sus normas. A continuación se dan algunos ejemplos.

El voto del Dr. Belluscio en el fallo “Universidad Nacional de Córdoba (Doctor Eduardo Humberto Staricco - Rector) C/ Estado Nacional - Declaración De Inconstitucionalidad”, 27/05/1999, *Fallos*: 322:919, expresó respecto a esta “aun cuando pueda parecer notablemente más reglamentarista que las leyes que para esos fines se dictaron en otras épocas [sí] corresponde, en cambio, efectuar el control de constitucionalidad, que es la misión más elevada del Poder Judicial” y votó por declarar inconstitucionales los artículos 42 in fine, 43, inciso a, y los artículos 43, inciso b, 44 y 57, todos de la Ley N° 24521

La disidencia del Dr. Fayt, en el mismo expediente, señala inconstitucionales los artículos 43, inciso b, 44, 45 y 46, inciso b, de la Ley N° 24521, en tanto pretenden regular el control externo de la actividad docente universitaria, pues constituyen una indebida injerencia en el ámbito en el que precisamente debe reinar la autonomía sin cortapisas, como es el estrictamente académico. El artículo 50 de la Ley N° 24521 es violatorio de lo dispuesto en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

En “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) C/ Universidad Nacional de Luján S/ Aplicación Ley 24.521”, 27/05/1999, *Fallos*: 322:842 –en el que se puso en jaque la constitucionalidad de los artículos 34, 53, 79 y 80, además del decreto emitido por el PE como reglamentario, N° 490/95– el Dr. Fayt, también en disidencia, vota que “De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía, de la que es condición esencial que las propias universidades autoregulen –entre otras cosas– sus funciones y su organización. Ello conduce a declarar la inconstitucionalidad de los arts. 53, 79 en lo pertinente, y 80 de la ley 24.521”.

Las disidencias de los Dres. Carlos S. Fayt y Gustavo A. Bossert en los autos “Barsanti, Agustina C/ UBA. (Universidad de Buenos Aires) Reso-

lución 2314/95”, 30/06/1998, *Fallos*: 321:1799, quienes expresan que el artículo 50 de la Ley N° 24521,

en cuanto habilita a las facultades a decidir temas relativos al modo en que se obtiene y mantiene la condición de estudiante universitario, ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del Poder Legislativo y puede ser exclusivamente dispuesto por el órgano supremo de la estructura universitaria.

Al respecto, señala Quiroga Lavié<sup>3</sup> (2009) que

al reglamentar en detalle el funcionamiento de las universidades –en “una especie de contrarreforma” [...]– termina cercenando la autonomía al establecer o permitir diversos mecanismos: a) necesidad de readecuar los estatutos y conformación de la planta de profesores de acuerdo con la tónica de la nueva ley (arts. 78/79); b) en el diseño de programas, orientaciones, etcétera, de acuerdo con la defensa de la salud, seguridad pública, de una forma tan vaga que puede prestarse a una multiplicidad de interpretaciones (art. 43); c) flexibilización en el derecho de intervención (art. 30); d) establecimiento de mecanismos de evaluación externa, como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), cuya composición es establecida por el PE de una nómina, en la cual la mayoría de la representación es ajena a la universidad (arts. 46/47); e) no garantiza plenamente la gratuidad de la enseñanza, etcétera. Muchas de estas objeciones fueron examinadas por la Corte Suprema.

A la fecha, la constitucionalidad de la Ley N° 24521 es lo cierto.

#### 4. El Decreto N° 499/95

¿Es el Decreto N° 499/95 reglamentario de la Ley N° 24521? En su enunciado no se menciona que lo sea. No obstante, el marco legal que señala corresponde a esa facultad: artículo 99, inciso 2, de la CN.

<sup>3</sup> Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. A. y Cenicacelaya, M. de las N. (2009), *op. cit.*, pp. 1018-1019.

El 22/09/1995 se dictó el Decreto (reglamentario) N° 499 ya que el PE se entendía competente y veía necesario su dictado (principio de necesidad). Conforme este y señalando que, sin perjuicio de la normativa especial que debe dictarse en cada caso para regular distintas instituciones contenidas en la ley aludida, entendió que debía fijar pautas sobre aspectos puntuales de dicha ley, indispensables para su correcta implementación (argumentan los considerandos). Señala haber tenido en cuenta para su dictado las apreciaciones y/o propuestas que el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) realizó ante la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en ocasión de tratar la ley referida, tendientes en su gran mayoría a aclarar y precisar los alcances de varios de los dispositivos previstos en la misma. Agrega que se propicia la medida con el objeto de facilitar la interpretación de la nueva normativa y de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

En los autos “E.N. C/ Universidad de Luján” (ya citados), además de la Ley N° 24521 también fue cuestionada la constitucionalidad de este decreto, por reglamentar una ley de base.

Si bien el juzgado omitió expedirse al respecto, fue la Cámara la que señaló que

no resulta suficiente afirmar que al Poder Ejecutivo le está vedado reglamentar leyes de organización y de base de la educación, sin efectuar un examen siquiera mínimo acerca de las facultades que la Constitución Nacional le acuerda al Congreso y al Poder Ejecutivo para la sanción y reglamentación de las leyes y, en su caso, el exceso reglamentario en que habría incurrido el Poder Ejecutivo.

La Corte coincidió en que resultaba insuficiente afirmar que al Poder Ejecutivo le está vedado reglamentar leyes de organización y de base de la educación, sin efectuar un examen siquiera mínimo acerca de las facultades que la Constitución Nacional le acuerda al Congreso y al Poder Ejecutivo para la sanción y reglamentación de las leyes y, en su caso, el exceso reglamentario en que habría incurrido el Poder Ejecutivo. Agrega que la escueta y genérica alegación de inconstitucionalidad de la norma no basta para que la Corte Suprema ejerza la atribución que reiteradamente ha calificado como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un tribunal de justicia y acto de suma gravedad que debe considerarse como última ratio del orden jurídico.

Me pregunto si tratándose de la ley de base de la educación superior hace falta demostrar que el PE es incompetente para realizar su reglamentación.

No creo inocente la calificación que hace la Corte del accionar del PE al dictar el mentado decreto como de posible “exceso reglamentario”. Considerarlo así presupone facultades para reglamentar y, en tal caso, esas facultades se excedieron. En cambio, si entendiéramos que una ley de base dirigida a las universidades públicas nacionales únicamente puede ser reglamentada por los estatutos que estas dicten, sus normas complementarias y demás leyes del Congreso nacional, concluiríamos que no se trata de exceso sino de incompetencia y, por tanto, de inconstitucionalidad.

## 5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Otro argumento a tener en cuenta en materia educativa procede de la categoría legal que tienen en nuestro ordenamiento los tratados internacionales, expresamente receptados en nuestra CN, en el inciso 22 del artículo 75 donde se le determina jerarquía superior a las leyes, y del principio de derecho internacional de “progresividad” sobre derechos humanos.

Tal el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que en su artículo 13, inciso 1 dispone que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación” y en el inciso 2 que

los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: [...] c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Distingo también lo acordado en el inciso 4 en cuanto a que

nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el

párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Además, el principio de progresividad mencionado, que deben observar los países miembros del tratado, es un principio interpretativo que establece que los Estados no pueden adoptar medidas regresivas. Dicho principio se encuentra receptado en el artículo 2 del PIDESC que en su inciso 1 dice:

cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Dicho principio ha sido tenido en cuenta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en fallos “Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación C/ Universidad Nacional de General Sarmiento S/Recurso”, en cuyo considerando 9º, responde al argumento del Estado nacional respecto a que observó el artículo 1º de la Universidad, por garantizar la gratuidad de su enseñanza en términos absolutos, omitiendo aludir a la equidad, señalando entre sus argumentos que conforme establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –reconocido con jerarquía constitucional en el art. 75, inc. 22 de la norma fundamental–, si bien el principio de gratuidad no está considerado en términos absolutos está fuertemente ligado al principio de progresividad en un contexto de prioridades y para cuya instrumentación en la práctica se habilitan pluralidad de medios.

En atención a ello, la modificación que incluyó la reforma de 1994, respecto a que las leyes de base de la educación que dicte el Congreso deben garantizar los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales se enmarca en la obligación asumida por nuestro país ante la comunidad internacional, respecto a determinar una legislación interna progresiva hacia la gratuidad y la equidad, en la educación superior, teniendo en cuenta la no regresividad de estos derechos. Es decir que hoy no podría siquiera

pensarse en un arancelamiento de la educación superior pública ya que sería reprochable internacionalmente.

La Ley N° 24521, al determinar en su artículo 58 la obligación indelegable del Estado de “asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines” y que “En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales”, se ajusta también a dicho Tratado (“La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, *por cuantos medios sean apropiados*, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”). Es decir que más allá de la falta de competencia del PE para decidir sobre las transferencias a las universidades, al condicionarlas incurre en un incumplimiento legal que impacta sobre los que pretenden ejercer su derecho a la educación.

En *Fallos* 335:452, la Corte dijo que “Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales”.

## 6. Modificaciones a la Ley N° 24521, a través de leyes de presupuesto. Artículo 20 de la Ley N° 24156

El artículo 20 de la Ley N° 24156 se gestó como una autolimitación. Dicho artículo prohíbe que la ley de presupuesto contenga disposiciones de carácter permanente o reforme o derogue leyes vigentes, o cree, modifique o suprima impuestos. No obstante, cada año, se introducen modificaciones a otras leyes a través de la ley que aprueba el presupuesto. Ejemplos sobran: artículo 12 (párrafo 4°) de la Ley N° 27431; artículo 12 (párrafo 2° in fine) de la Ley N° 26895; artículo 12 (párrafo 3° in fine) de la Ley N° 27431; artículo 12 (párrafo 3° in fine) de la Ley N° 26337, y así para cada ejercicio.

El planteo legal del incumplimiento a esta restricción resultó no ser el camino acertado. En autos “Zofracor S.A. C/ Estado Nacional S/ Amparo” (Reiterado en “Cipolla Nora Estela C/ Instituto Nacional de Reaseguros

Sociedad del Estado En Liquidación S/Despido”, del 05/09/2006, *Fallos*: 329:3577), del 20/09/2002, *Fallos*: 325:2394, la Corte Suprema dijo que

Pese al loable propósito que persigue el art. 20 de la ley 24.156, esa norma no prevalece por su jerarquía normativa frente a otras leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por tanto, cuanto allí se dispone puede ser derogado por otra ley posterior, en forma expresa o tácita; ya que el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorrestricciones.

El artículo 20 de la ley es un “loable propósito”, o como también ha dicho la Corte una “sana prescripción de política legislativa” (“Cipolla Nora Estela”) y, por tanto, no es exigible.

Únicamente resta el control legal ante la Justicia por la alteración a un régimen especial, mediante esta ley general y el consecuente reproche constitucional.

Cito ejemplos: “La ley general, de agosto de 1885, no modifica los tratados regidos por ley especial” (*Fallos* 32:331) y

En los supuestos de contratos de seguro del transporte público automotor el criterio es la oponibilidad de las cláusulas contractuales, y no obsta a ello la modificación introducida por la ley 26.361 a la Ley de Defensa del Consumidor puesto que una ley general posterior no deroga ni modifica, implícita o tácitamente, la ley especial anterior (*Fallos* 340:765).

La doctrina de la CSJN respecto a las normas en aparente conflicto con las leyes de presupuesto es dispar. Así, en el fallo denominado “Partido comunista” (*Fallos* 318:568, del 26 de abril de 1995) validó una modificación introducida a la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23298 (ley de base) por la ley de presupuesto del año 1995 (Ley N° 24447) argumentando que, aunque objetable, no existe impedimento constitucional para ello.

Lo dispuesto en el art. 24 de la ley 24.447 no modifica ni deroga el art. 46 de la ley 23.298. Se limita, en todo caso, a precisar el contenido de esta última disposición, en igual sentido que anteriores leyes de presupuesto, por lo que no existe incompatibilidad alguna entre el régimen que resulta de ambas disposiciones... Más allá de las objeciones que desde el punto de vista de la técnica

legislativa pudieran resultar del hecho de incluir en la ley de presupuesto lo atinente a una norma de diverso contenido, –en el caso la organización o financiamiento de los partidos políticos– ello no merece reparo constitucional.

Dos meses después, en “Video Club Dreams” (*Fallos* 318:1154, del 6 de junio de 1995) recordó que el control de constitucionalidad constituye la primera y principal misión de la Corte (principio de reserva de ley en materia tributaria). El hecho de que el DNU haya sido luego ratificado por la Ley de Presupuesto (N° 24191) no implica tener por suficiente el análisis que el Congreso efectuara de dicho cálculo. No le atribuyó sentido convalidatorio. Aparece la finalidad de la ley presupuestaria como limitante a la materia tributaria. Resulta, entonces, el artículo 20 de la Ley N° 24156 en una garantía infructuosa.

¿Puede el artículo 12 de la ley aprobada para el presente ejercicio, N° 27431, modificar lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley N° 24521 al disponer que el Ministerio de Educación podrá interrumpir las transferencias de fondos en caso de incumplimiento por parte de las universidades nacionales de la obligación de presentar ante la Secretaría de Políticas Universitarias la información necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los recursos que se le transfieren por todo concepto?

¿Puede una ley general modificar otra especial? ¿No surge manifiesta su inconstitucionalidad? ¿Puede una ley de base modificarse a través de una ley de presupuesto? ¿Se puede condicionar la autarquía?

Una ley que ha sido tratada y analizada en el Congreso y en las Comisiones correspondientes (Asuntos constitucionales y Educación) para definir un sistema, no puede luego ser modificada por otra general, que únicamente trate cuestiones presupuestarias, con tratamiento en comisiones que no resulten específicas de la materia modificada. La propia Corte así lo indicó en materia tributaria, donde le negó a la Ley de Presupuesto la posibilidad de crear impuestos (“Video Club Dreams”).

Entiendo que el planteo respecto a la inconstitucionalidad de las normas contenidas en las leyes de presupuesto que afecten la autonomía académica e institucional y/o la autarquía económico-financiera de las UUNN, debería ser enfocado en el avasallamiento a la ley especial y a la Constitución Nacional. Proponer hacerlo por incumplimiento de lo previsto en el artículo 20 de la Ley N° 24156, no parece ser el camino más recomendable.

No obstante, en materia universitaria esta sentencia a favor de la primacía por la especialidad, no fue lograda.

Frente a una disposición como la mencionada, de no transferir recursos en caso de que una universidad no brinde determinada información ¿cabría la interposición de un amparo, conforme la Ley N° 16986? Así lo entendió la Universidad de Buenos Aires, en autos “Universidad de Buenos Aires C/ Estado Nacional S/ Amparo Ley 16.986” (*Fallos*: 327:3746, del 21/09/2004), aunque la Corte decidió (haciendo suyo el dictamen del Procurador General) que la ilegalidad o arbitrariedad aducida por la Universidad no resultaba manifiesta, sino que requería debate y prueba previa, por cuanto no procedía la vía excepcional incoada.

El recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia que rechazó el amparo deducido por la Universidad de Buenos Aires contra la omisión del Jefe de Gabinete de Ministros de remitirle determinadas partidas presupuestarias no se dirige contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la Ley N° 48), pues el *a quo* entendió que la excepcional vía intentada solo procede cuando la ilegalidad o arbitrariedad aducida surge en forma clara e inequívoca, sin necesidad de debate o prueba y que la violación de los derechos y garantías sea palmaria, extremos que, a su juicio, no se verifican en el sub examine –del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema–.

¿Es legal que el PE resuelva no transferir las partidas que por ley le corresponden a las UUNN? Si el control de tutela sobre estas pasó al Poder Judicial y el control externo lo ejerce la AGN, ¿no resulta manifiesta la inconstitucionalidad?

No procede la vía del amparo cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas (inc. d, art. 2 de la Ley N° 16986), como en el caso sería respecto a las leyes de presupuesto.

## 7. Ajenidad de las UUNN al poder político. Ley N° 19983. Artículo 32 de la Ley N° 24521. PTN

Dispone el artículo 32 de la Ley N° 24521 que

Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales

impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria.

Al respecto, Alfredo Silverio Gusmán,<sup>4</sup> en concordancia con la reforma constitucional de 1994, dice que esta norma “cercena toda intromisión del Poder Ejecutivo en las cuestiones universitarias, cualquiera sea su índole [...] Daría la impresión de que se le ha sustraído la facultad de ejercer el control de tutela, que es desplazado hacia el Poder Judicial”.

Solo cabe la impugnación directa ante el Poder Judicial de lo resuelto por las autoridades universitarias. La ley 24.521 ha determinado correctamente que el control sobre las resoluciones definitivas de las universidades lo ejerce el Poder Judicial de la Nación a través de la correspondiente Cámara Federal (art. 32).

Así, señala Quiroga Lavié,

se ha superado la errónea doctrina judicial prerreforma que sostenía que el control de los aspectos académicos de la materia universitaria por parte del Congreso (ex art. 67, inc. 16, CN), no sustrae a las universidades nacionales, en los restantes ámbitos de su funcionamiento, de la estructura administrativa del país y, por ende, el presidente como jefe de la administración general del país (ex art. 86, inc. 1º, CN), ejerce el contralor administrativo central sobre las entidades autárquicas en general y respecto de las universidades en particular (“Universidad de Buenos Aires C/Estado Nacional”, *Fallos* 314:570).

El actual ministro de la Corte, Horacio Rosatti (2004),<sup>5</sup> siendo Procurador

<sup>4</sup> Silverio Gusmán, A. (1998). Autarquía y descentralización. *El Derecho*, 179, 755.

<sup>5</sup> Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) (27/04/2004). Dictamen N° 144/2004, tomo 249, p.74. Recuperado de <http://www.sajj.gob.ar/ptn-procuracion-tesoro-nacion-consejo-interuniversitario-nacional-144-n0249074-2004-04-27/12345674-7094-20no-tseu-pmocnemacid?&o=27&f=Total%7CFecha/2004/04%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CTema%5B%2C1%5D%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B%2C1%5D%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B%2C1%5D%7CColec-ci%F3n%20tem%Etica%5B%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Dictamen/PTN&t=54>

de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en ocasión de analizar legalmente un anteproyecto de acuerdo entre la PTN y el CIN señaló varios puntos por los cuales no estaba de acuerdo con anteriores dictámenes de ese cuerpo. A diferencia del criterio sostenido en este dictamen, la PTN en anterior dictamen 29/98, 224:187, del Dr. Jorge Augusto Saulquin, en su carácter de Subprocurador, sostenía la teoría de la doble personalidad de las universidades, una autónoma para decidir cuestiones académicas y otra autárquica para los temas meramente administrativos. Entonces, en función de esa construcción, para las cuestiones administrativas formaba parte de la Administración Pública Nacional (APN) y no podían cuestionar los actos administrativos de la APN y únicamente podían entenderse como una persona distinta en materia estrictamente académica. “Es el Poder Judicial quien ha adquirido el rol del Poder controlante de los actos y normas de las universidades nacionales, desplazando al Poder Ejecutivo de dicha potestad” (Dictamen de la PTN, 27/04/04, Anteproyecto de Convenio entre la PTN y el CIN.).

Rosatti (2004) se apartaba así de los criterios aplicados anteriormente argumentando:

Que luego de la reforma constitucional de 1994 las UUNN tienen un status jurídico exento del control del Poder central;

Que la ley 24.521 se ajusta a dicho nuevo status y limita las potestades del Poder Ejecutivo (art. 30 intervención del Congreso y únicamente ad referendum de éste y únicamente durante su receso podrá ordenarlo el PE; art. 32 recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones; art. 34 observaciones de la cartera educativa a los estatutos universitarios, ante la Cámara Federal de Apelaciones), que tiene vedada la capacidad de intervenir en cuestiones que se hallan bajo la potestad exclusiva del Poder Legislativo y el Judicial.

Que el recurso de alzada ha perdido su campo de aplicación en materia universitaria;

Que la ley 19.983 no le es aplicable a las UUNN, conforme los Fallos: 326:1355 “Universidad Nacional de Mar del Plata c/Estado Nacional” y 326 (2003) “Universidad Nacional de La Matanza c/Estado Nacional”, visto que efectivamente el principio que inspira a dicha ley consiste en sustraer de la Justicia los conflictos interadministrativos y que las UUNN no forman parte de la Administración

nacional, ni sus agentes al Sector Público nacional, y por ende ajenas al ámbito de aplicación de la ley.

Concluye que entiende “derogada, respecto de las universidades nacionales, la ley 19.983”. Y respecto al rol de mediador que el Convenio propicia, no lo cree procedente por integrar claramente la PTN una de las partes, configurando un manifiesto conflicto de intereses.

Con este dictamen la PTN, cuerpo de asesoramiento legal del PE e integrante de la Administración Pública nacional dejaba en claro su opinión respecto a que:

Las UUNN están excluidas de los conflictos interadministrativos por no formar parte de la APN, por lo que no se les aplica la ley 19.983.

Se encuentran sometidas a control exclusivo del PJ y que cualquier reclamo y/u observación que el PE quisiera hacer a alguna UUNN, debe hacerlo a través de la Justicia.

Dice Gordillo:<sup>6</sup>

La ley 24.521 resuelve que la autonomía universitaria importa la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo o el ministerio entiendan en la resolución de tales recursos, lo cual, por supuesto, es la única solución constitucional. Contra las resoluciones definitivas de las universidades sólo podrá interponerse recurso directo ante la Cámara Federal.

La norma no fija plazo para la interposición del recurso de apelación, por lo que rige la norma general establecida en el artículo 25 inc. b) de la Ley N° 19549, de 30 días desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa universitaria.

No obstante lo claro de algunas exposiciones, llama la atención en el fallo “Universidad Nacional de Córdoba (Doctor Eduardo Humberto

---

<sup>6</sup> Gordillo, A. (2017). Recurso de alzada. *En Tratado de Derecho Administrativo: tomo IV*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. p. 520. Recuperado de [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).

Staricco - Rector) c/ Estado Nacional - Declaración de Inconstitucionalidad – Sumario”, considerando 26, la mención al control de tutela que le compete al poder administrador:

Si bien es el poder administrador quien ejerce la facultad de formular observaciones en cumplimiento del control de tutela que le compete sobre las entidades universitarias, de los arts. 34 y 79 de la ley 24.521 surge que no es aquél quien decidirá acerca de dicha adecuación sino el Poder Judicial al que no escapa ninguno de los problemas jurídicos en la universidad, sin que pueda sustraerse a su respecto la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad.

Aunque luego señala que el control efectivo lo realiza el Poder judicial.

## 8. Otros decretos

No obstante ello, otros órganos de la misma APN también se han referido a las UUNN. Cito algunos ejemplos:

- Decreto N° 206/17, reglamentario de la Ley N° 27275, de acceso a la información pública. En la reglamentación que hace de la ley incluye a los rectores de las UUNN y decanos de las Facultades (desconociendo que cada institución puede denominar de distintas maneras sus órganos que la conforman) en el listado de máximos funcionarios que deberán resolver los reclamos por falta de acceso a información pública. A decir verdad, el vicio en la competencia se arrastra desde la ley. Efectivamente creo que el artículo 28 omite señalar que las UUNN así como el Banco Central, integran también esa categoría de organismos que escapan a la competencia de la Agencia que funcionará en la APN.
- Decreto N° 1906/06, por el que se fija un nuevo régimen para la liquidación de viáticos para las Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional y demás autoridades y se incluye entre estas a las autoridades superiores de las universidades nacionales.
- Artículo 37, tercer párrafo, Decreto N° 1220/10, que señala que la

representación de las UUNN deberá ser dada por la máxima autoridad; no siendo materia de su competencia la representación de cada UUNN.

- Artículo 78 del Decreto N° 467/99 (Reglamento de Investigaciones Administrativas) que suma a los rectores y decanos en un detalle de autoridades administrativas.

Surtida normativa refiere a “coordinar” acciones con las universidades nacionales. La idea de coordinar implica cierta potestad de indicar la necesidad de realizar acciones en pos de un objetivo común, trazado por la norma en cuestión. En vistas al status jurídico de las universidades, debiera decir propiciar la firma de convenios de colaboración con el objeto de”. Son dos voluntades distintas (la del PE y la de cada UUNN) que deben acordar en la actividad que se trate. Así, cito algunos ejemplos: artículo 3, inciso j del Decreto N° 1432/07; anexo I, punto 1.5, del Decreto N° 140/07; artículo 5° del Decreto N° 1416/13 (transferencias de bienes formalizadas por acto administrativo de la APN); artículo 10 del Decreto N° 2456/14; Decreto N° 106/2005, que fija pautas de funcionamiento del Servicio Nacional de Rehabilitación y promoción de la persona con discapacidad y señala que, a los efectos de promover la formación de recursos humanos deberán coordinarse acciones con las universidades u otras instituciones.

Y, por otro lado, el Decreto N° 798/16, que aprueba el Plan Nacional para el Desarrollo de Condiciones de Competitividad y Calidad de los Servicios de Comunicaciones Móviles e invita a las UUNN junto al PL, el PJ, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios y las comunas a adherir al presente régimen, considerando la autonomía de aquellas, para decidir participar en este Programa. O el Decreto N° 378/2005 que aprueba los lineamientos estratégicos que deberán regir el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico de los Organismos de la Administración Pública Nacional y por cuyo artículo 9 invita, entre los Gobiernos provinciales y municipales, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Poder Legislativo y al Poder Judicial de la Nación, a las universidades... a adherir al presente decreto.

Mención especial merece el reciente Decreto N° 894/17, que reglamenta la Ley de Procedimientos Administrativos, sustituyendo gran parte del Decreto N° 1759/72. Es una norma que actualiza los procedimientos adminis-

trativos para la APN, aprovechando las comunicaciones y consultas virtuales, apoyándose en las previsiones de la Ley N° 25506, de firma digital.

El artículo 94 de dicha norma sostiene la redacción del mismo artículo del Decreto N° 1759/72 (t.o. 1993), incluyendo a las UUNN entre los entes autárquicos cuyos actos definitivos puedan recurrirse ante el PE (normas emanadas del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales) de la APN. El artículo corresponde al recurso de alzada previsto contra los “actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente”, otorgando al interesado la opción de su interposición.

Más allá de la obvia inconstitucionalidad de dicha inclusión, lo importante es que confunde a quien entienda que cuenta con esta vía de reclamo, visto que el decreto que el PE eventualmente dicte en consideración del recurso resultará, además de incompetente, previa declaración judicial, responsable de hacer fenecer el plazo para la presentación ante la Cámara Federal de Apelaciones, del recurso del artículo 32. “El recurso de alzada no interrumpe el plazo para la acción judicial”.<sup>7</sup>

## 9. En resumen

### **Autonomía y autarquía universitaria constitucional. Autarquía que asegura autonomía**

Contamos con una Constitución nacional que reconoce la autonomía y autarquía universitaria, en su artículo 75, inciso 19 y ordena al Poder Legislativo dictar la ley de base que lo asegure.

Dicha manda constitucional determinó, únicamente en el caso de las universidades nacionales, ser autónomas y autárquicas. Ambas cualidades juntas definen una entidad distinta de lo que eran separadas: se trata de una persona con autonomía asegurada por la autarquía. Es el compromiso indelegable del Estado para asegurar su funcionamiento.

---

<sup>7</sup> Gordillo, A. (2000). Cien notas de Agustín. *Fundación de Derecho Administrativo*, 55, 133.

No obstante, quienes insisten desde la Administración central en dictar normas u ordenar auditorías (Sigen) entienden que se trata de una doble personalidad o señalan que sería una autonomía restringida y continúan abonando al control de tutela del Estado y a la facultad reglamentaria del inciso 2 del artículo 99 de la CN.

### **La ley de base de la educación superior, N° 24521, con inconstitucionalidades declaradas en la CSJN, en disidencia**

Ha sido objeto de numerosas acciones que cuestionaron la constitucionalidad de sus normas. No obstante, hasta la fecha, únicamente en disidencia se ha declarado la inconstitucionalidad de alguna de sus normas, por lo que la constitucionalidad de la Ley N° 24521 es lo que prevalece.

### **Recurso directo ante la Cámara de Apelaciones, contra los actos definitivos de las Universidades**

Se ha determinado una vía de recurso directo ante la justicia (art. 32 de la ley), contra los actos definitivos de las Universidades Nacionales, extinguiendo de este modo el control de tutela que ejercía el Poder Ejecutivo, vigente hasta la reforma constitucional.

El control de tutela está en cabeza del Poder Judicial.

### **Decreto reglamentario PEN N° 499/95 (inconstitucional)**

A mi criterio el decreto N° 499/95 reglamentario de la Ley N° 24521 es inconstitucional, por haber sido dictado sin marco legal. No se trata de exceso reglamentario sino de incompetencia. La CSJN se ha expedido señalando que requiere ser probada la inconstitucionalidad y que no es suficiente alegar que el Poder Ejecutivo no puede reglamentar una ley de base.

### **Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

que ha entendido que:

- el legislador resolvió mantener a las universidades nacionales ajenas al poder político;

- es inaplicable la Ley N° 19983 a los conflictos que se susciten entre las universidades nacionales y la Administración Pública nacional. Que ello también fue reconocido por la propia Procuración del Tesoro de la Nación.

### **Categoría supralegal de no restringir la libertad de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza**

Los tratados internacionales expresamente receptados en nuestra CN, en el inciso 22 del artículo 75 tienen una jerarquía superior a las leyes. Tal el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho Tratado en su artículo 13, inciso 4 expresa que “nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios ya enunciados, es un compromiso ante la comunidad internacional”.

La vigencia del principio de derecho internacional de “progresividad”; principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar, progresan gradualmente.

### **Leyes de presupuesto que alteran la Ley N° 24521**

Las leyes de presupuesto han fijado periódicamente obligaciones en cabeza de las universidades relativas a brindar información o ajustar sistemas propios, pautas, criterios, que interpelan la autonomía universitaria y limitan su ámbito de acción. Se trata de leyes proyectadas por el poder central, tratadas en comisiones específicas a la cuestión presupuestaria y, por ende, ajenas al control de la Comisión de asuntos constitucionales.

El artículo 20 de la Ley N° 24156 se gestó como una autolimitación, al prohibir que la ley de presupuesto contenga disposiciones de carácter permanente o reforme o derogue leyes vigentes, o cree, modifique o suprima impuestos. No obstante, cada año, se introducen modificaciones a otras leyes a través de la ley presupuestaria.

Frente al reproche legal por incumplimiento a lo dispuesto en el referido artículo 20, la Corte señaló que se trata de un “loable propósito”, o

una “sana prescripción de política legislativa” y, por tanto, no es exigible.

Queda pendiente el control legal ante la Justicia por la alteración a un régimen especial (el sistema de educación superior), mediante esta ley general y el consecuente reproche constitucional.

La doctrina de la CSJN respecto a las normas en aparente conflicto con las leyes de presupuesto es dispar. Así, en el Fallo “Partido Comunista” (*Fallos* 318:568), validó una modificación introducida a la Ley Orgánica de Partidos Políticos, N° 23298 (ley de base) por la ley de presupuesto del año 1995 (Ley N° 24447) argumentando que, aunque es objetable, no existe impedimento constitucional para ello. Dos meses después, en “Video club Dreams” (*Fallos* 318:1154) recordó que el control de constitucionalidad constituye la primera y principal misión de la Corte, y el principio de reserva de ley en materia tributaria, por lo que no le atribuyó sentido convalidatorio al DNU cuestionado y luego ratificado por la ley de presupuesto.

### **Decretos que refieren a las universidades nacionales**

Son reiterados los decretos del PEN (ejemplos mencionados en el apartado 8. Otros decretos) que refieren a las universidades nacionales. Algunos indican acciones que estas deben realizar; otros refieren a “coordinar” acciones con las universidades nacionales y algunos otros las invitan junto al PL, el PJ, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios y las comunas a adherir al régimen que se trate. Es decir, un poder central totalmente incoherente.

### **Recurso de alzada contra actos definitivos de las universidades nacionales reglamentado por el Decreto N° 894/17**

El reciente Decreto N° 894/17 aprueba una nueva reglamentación de la Ley de Procedimientos Administrativos, sustituyendo gran parte del Decreto N° 1759/72. En su artículo 94 mantiene la redacción anterior, incluyendo a las UUNN entre los entes autárquicos cuyos actos definitivos puedan recurrirse ante el PE mediante recurso de alzada, en una manifiesta inconstitucionalidad.

## 10. Conclusión

Se desprende de las ideas que brevemente he desarrollado que explicar las circunstancias que definen la vida de las universidades nacionales no resulta una tarea ni sencilla ni precisa, ya que se encuentra en permanente cambio y la cuestión legal está atada a la coyuntural.

Diversos son los factores de incidencia que la construyen. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido definiciones determinantes en materia de autonomía universitaria pero también ha entendido que la regulación extrema de la Ley de Educación Superior relativa a los órganos de gobierno de estas, no vulnera dicha autonomía. En ocasión de expedirse respecto a la constitucionalidad de algunas normas de la Ley N° 24521 evitó hacerlo señalando que no resultaba suficientemente probada la inconstitucionalidad.

Al reconocimiento constitucional de la autonomía y autarquía universitaria debe sumarse, con calidad suprallegal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo artículo 13, inciso 4, reconoce el derecho a la educación y a la libertad para dirigir instituciones de enseñanza.

La Ley de Educación Superior es una ley de base, con el tratamiento legislativo que las leyes de base tienen en nuestro país: intervención de la Comisión de asuntos constitucionales y demás. No obstante todo ello, que podrían considerarse como fortalezas de las universidades nacionales, se encuentra al otro lado con la Corte que no termina de expedirse respecto a la constitucionalidad de la Ley N° 24521.

Asimismo, tampoco se mantiene un criterio uniforme respecto a la constitucionalidad de las modificaciones a regímenes especiales efectuadas a través de leyes de presupuesto. En algunos casos las ha convalidado (“Partido Comunista”) y en otros (“Video Club Dreams”) no, por entender que la materia tributaria se encontraba atravesada por la reserva legal. Apoyada en este argumento cabría la consideración de que, en materia educativa también rige la reserva legal dispuesta en el artículo 75, inciso 19 de la CN.

Hasta el momento el conflicto que se da entre las leyes de presupuesto y la Ley N° 24521 no ha llegado a la Corte Suprema.

Además de los avances sobre la Ley N° 24521 de las leyes de presupuesto existen los decretos y demás actos administrativos que se dictan, principalmente, con relación a la Ley N° 24156 y las ejecuciones presupuestarias

y controles y seguimientos vinculados a ella. Muchos de ellos respetando la autonomía universitaria e invitándola a considerar su adhesión al sistema que se trate y otros, ignorándola y disponiendo obligaciones a su cargo, considerándolas como organismos descentralizados y/o entidades autárquicas, incluyéndolas en el artículo 8 de dicha ley. Este entender a las universidades nacionales incluidas en dicho artículo cuando no lo están, modificando la letra de la propia ley, resulta en la prohibición dispuesta en el inciso 3 del artículo 99 de la CN, segundo párrafo, que pesa sobre el Poder Ejecutivo realizar actividad legislativa. Sin embargo, la presunción de legitimidad obligaría a la acción judicial que la declare.

En los hechos, advierto que las universidades reiteran lo dicho por la Corte en cuanto a que se encuentran exentas de la reglamentación del poder político y así lo argumentan puertas adentro. No obstante, aunque resulten estos actos administrativos reprochables judicialmente e inoponibles a estas, su cumplimiento será exigido por el poder central en la ocasión que los vincule, la que seguramente esté asociada a la transferencia presupuestaria.

Por ello, y con el objeto de no interrumpir la ejecución presupuestaria y atender la urgencia en cumplir los compromisos financieros asumidos y sostener la gestión institucional, las UUNN realizan sus mejores gestiones ante la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), mantienen buenos vínculos y se someten a los pedidos de esta, resultando así el camino más corto para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y sosteniendo una posición conciliadora frente a quien tiene en *sus manos* la concreción de las transferencias del presupuesto.

Las universidades nacionales cuentan con el punto de partida fundamental para su independencia: el reconocimiento constitucional de la autonomía y la autarquía universitarias. Además, el derecho a la educación es un derecho de reconocimiento internacional (art. 75, inc. 23, PIDESC), por cuyo cumplimiento nuestro país responde frente a la comunidad internacional, exigible y de cobertura legal progresiva.

El resto, la interpretación respetuosa de ese derecho por parte del Congreso al ejercer el poder de policía sobre el mismo, en atención al mandato constitucional; la adecuación del poder central a su estricta competencia, evitando invadir espacios propios de las universidades; la intervención de los órganos de control correspondientes así como la limitación de aquellos que no lo son; y la interpretación judicial armónica de todo ello que pre-

serve la actividad académica universitaria de la gestión del Poder Ejecutivo dependerá de seguir trabajando en la defensa de ello. También dependerá de la divulgación, aunque parezca innecesaria, puertas adentro de las universidades nacionales, entre universidades y hacia la sociedad, de los derechos, sus razones y objetivos, con el objeto de generar la conciencia que exija las modificaciones legales que garanticen coherencia entre los órganos y/o poderes que intervienen en el sistema educativo universitario, para alcanzar el objetivo común de asegurar una educación pública superior de calidad, gratuita, en un marco legal que iguale posibilidades a través de la equidad.

## Autoras y autores

**Mauro Benente** es doctor en Derecho (UBA). Profesor de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho (UBA) y de Filosofía del Derecho (UNPAZ). Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales de la UNPAZ. Coordinador del Grupo de Trabajo “Pensamiento Jurídico Crítico” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

**María Adelaida Benvegnú** es docente e investigadora del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Jefa de División de Pedagogía Universitaria del Departamento de Educación (UNLu), donde ha desarrollado talleres de asesoramiento pedagógico a equipos docentes de Agronomía, Ciencias de la Educación y del Programa Institucional de Tutorías para el primer año.

**Dolores Chiappe** es licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA) y magister en Estudios Sociales de la Ciencia (Universidad de Oviedo). Integró diversos equipos de investigación sobre estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad: en el Centro REDES y en la Fundación CENIT. Actualmente colabora en proyectos de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, donde además se desempeña como coordinadora de la Unidad de Gestión de la Investigación.

**Marina Ferragut** es docente de la Universidad Nacional de Hurlingham. Es abogada (UBA) y especialista en Contrataciones Públicas (UNSAM). Se desempeñó por más de veinte años como asesora Legal del Ministerio de Educación. En la Especialización en Asesoramiento Jurídico del Estado, de la Procuración del Tesoro de la Nación, abordó la temática de la autonomía universitaria y su relación con la normativa nacional vigente.

**Ada Freytes Frey**, es socióloga, profesora Regular e investigadora en la UNAJ y en la UNDAV. Directora de la Especialización en Educación e Inclusión Social de Jóvenes (UNDAV). Ha publicado capítulos de libro y artículos en revistas nacionales e internacionales. Sus temas de interés son: políticas de acompañamiento a la transición educación-trabajo, políticas de inclusión educativa, trayectorias educativas y laborales de jóvenes, género.

**Analia García** es docente e investigadora del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Licenciada y Profesora de Ciencias de la Educación (UNLu). Especialista en Arte Terapia (IUNA). Posgrado en Psicopedagogía clínica y comunitaria (GCBA). Diplomada en Antropología Social y Política (FLACSO). Docente de la UNLu. Asesora Pedagógica de Centros Comunitarios de la provincia de Buenos Aires.

**Ariel Langer** es licenciado en Economía (UBA) y magister en Ciencias Políticas y Sociales (FLACSO). Profesor Regular (UBA/UNPAZ). Actualmente es director de Vinculación Tecnológica de la UNPAZ. Se ha desempeñado como subsecretario de Comercio Interior de la Nación y como director Nacional de Competitividad.

**Sergio Javier Maldonado** es estudiante de la Licenciatura en Educación Secundaria de la Universidad Nacional de Moreno y consejero por el Claustro de Estudiantes en el Área de Educación de la misma Universidad. Es profesor de Educación Secundaria en Historia y actualmente cursa la Maestría en Formación Docente en la UNIPE. Se desempeña como docente de nivel medio en distintas escuelas del territorio de Moreno.

**Nancy Beatriz Mateos** es directora del Centro de Estudios en Educación y profesora Titular del Área “Prácticas educativas y contextos” del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Desarrolló y coordinó programas socioeducativos en el Ministerio de Educación de la Nación. Se graduó como licenciada en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA).

**Marcelo Alejandro Monzón** es licenciado en Relaciones Internacionales. Docente e investigador (UN). Coordinador vice-decano de la carrera de Administración. Formó parte de los proyectos de investigación Argentina como destino académico universitario y su rol e impacto en el proceso de integración regional (UNGS-UNM), y el Estudio sobre la situación actual de la educación superior universitaria de la Argentina (UN-TREF). Coordinador de líneas de investigación redes interuniversitarias Internacionalización de la ES en América Latina: Conceptos, prácticas/resignificación de la internacionalización en las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense/Red para la consolidación del estudio sobre conceptos e indicadores.

**Juan Pedrosa** es secretario de Investigación y profesor Titular de la Universidad Nacional de Hurlingham. Es licenciado en Física (UNMDP) y doctor en Ciencia y Tecnología mención Física (UNSAM). Fue director de Relaciones Nacionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y miembro de la Comisión Ejecutiva de la Red ViTec.

**Aritz Recalde** es licenciado en Sociología (UNLP), magister en Gobierno y Desarrollo (UNSAM) y doctor en Comunicación (UNLP). Docente e investigador de la UNAJ y la UNLa. Publicó, entre otros libros, *Autonomía o autarquía en las municipalidades bonaerenses, Pensamiento Nacional y Cultura, Intelectuales, Peronismo y Universidad y Estudios sobre el Brasil*.

**Alejandra Roca** es magister en Políticas y Gestión de la Ciencia y la Tecnología y doctora en Antropología (UBA). Actualmente es secretaria de Ciencia y Tecnología de la UNPAZ. Se ha desempeñado en organismos nacionales de gestión de políticas universitarias y de ciencia y tecnología (SPU, MINCyT) y como evaluadora de proyectos académicos e institucionales de I+D+i. Dirige proyectos y a investigadores (UBA-CONICET) y es profesora Regular de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y de la Maestría en Políticas y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA).

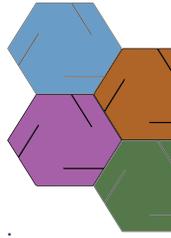
**Adriana Sánchez** es licenciada en Economía por la UBA y especialista en Economía Política, con Mención en Economía Argentina (FLACSO).

Actualmente es secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Moreno, donde también se ha desempeñado como secretaria Académica. Profesora Titular del Área Práctica Integradora y del Área Desarrollo Regional (UNM). Especialista en temas vinculados al análisis sectorial y el desarrollo económico regional.

**Esteban Sánchez** es licenciado en Economía Política. Actualmente docente del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno en las materias Problemas Socioeconómicos Argentinos y Territorio, ambiente y desarrollo local. Investigador del Observatorio Metropolitano de Economía y Trabajo (UNM). Maestrando en la Maestría en Estudios Urbanos (UNGS).

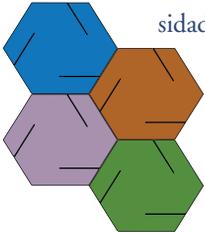
**Gabriela Fernanda Scarfó** es docente e investigadora (UNM y FFyL-UBA). Es además docente en la Universidad Nacional de José C. Paz. Se graduó como profesora en Ciencias Antropológicas (UBA) y como especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales en la misma Universidad. Actualmente está finalizando su Doctorado en Ciencias Antropológicas.

**Cecilia Schneider** es socióloga (UBA), doctora en Teoría Social y Política y Diploma en Estudios Avanzados por la UPF de Barcelona (España). Actualmente, es secretaria de Investigación de la UNDAV donde se desempeña también como profesora Titular Ordinaria y directora Académica de la Revista *Cartografías del Sur*. Recientemente publicó *Democracia Digital* (UNDAV Ediciones) y *La democracia local en la Argentina actual* (Biblos).



En ocasión del centenario de la Reforma Universitaria, cinco Universidades Nacionales del conurbano bonaerense creadas en las cercanías del bicentenario de la independencia nacional (UNAHUR, UNAJ, UNDAV, UNM y UNPAZ), se reúnen para reflexionar acerca de las características, problemáticas y potencialidades comunes que reúnen a nuestras instituciones. Los artículos, producidos por investigadores e investigadoras abordan cuestiones referidas a la inclusión educativa, la producción y apropiación de conocimiento y las diversas trayectorias del pensamiento universitario.

Este esfuerzo colectivo propone una reflexión política y académica para recuperar los sucesos y los sentidos de la Reforma, así como la vigencia y la (dis)continuidad de esos ideales. El prólogo, a cargo de sus rectores, nos invita a pensar cuáles son aquellos valores que inspiran a nuestras universidades conurbanas:



En el horizonte por dar forma a una historiografía que sea *útil* para la vida hemos reconstruido *sentidos* de la reforma que sean *útiles* para la vida en común, para una vida en común emancipatoria. Dicho de otro modo, para una política emancipatoria.

Este libro constituye una lectura imprescindible para continuar creando sentidos que inviten a pensar la universidad en distintos contextos.



Libro  
Universitario  
Argentino



UNDAV  
ediciones