

Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa*

Marcela Mollis (UBA)**

* Managing the crisis of public education and evaluating university quality in Latin America: two sides of the same educational reform

** Profesora regular de Historia de la Educación y Educación Comparada de la UBA, Directora del Programa de Investigaciones en Educación Superior Comparada del Instituto de Ciencias de la Educación de la UBA. Ex Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre "Universidad y Sociedad" de CLACSO y miembro del Foro Latinoamericano de Educación Superior, Ciencia y Conocimiento de la UNESCO.

Recibido el 5 de diciembre del 2013; aprobado el 7 de enero del 2014

PALABRAS CLAVE

Educación superior
latinoamericana/Expertos/
Agencias internacionales/
Reformas/Evaluación/
Acreditación

de evaluación y acreditación universitaria como una de las políticas públicas aplicadas en los años noventa con impactos diferenciales: beneficiosos, dispersos e inocuos, según los distintos casos de América Latina.

KEYWORDS

Latin American Higher
Education/Experts/
International Agencies/
Reforms/Evaluation/
Accreditation

Resumen

El artículo analiza la influencia internacional de algunos expertos del campo de la educación superior y de las agencias internacionales de crédito en el modelo de las reformas aplicadas en los países de la región latinoamericana durante las administraciones neoliberales de los años noventa. A partir de esta contextualización que ayuda a comprender los sentidos de la transformación universitaria, se presentan las respuestas locales haciendo hincapié en las políticas

Abstract

The article describes the international influence of Latin American experts of higher education and the global agencies, both modeling higher education reforms under the 90's neoliberal administrations in the region. In order to enlightening the different meanings for the application of higher education reforms, local responses have been taken into account. Particularly, it is depicted the public policies of evaluation and accreditation of higher education and its differentiated impact in the Argentinean case.

Presentación

En este artículo contextualizaré las reformas latinoamericanas de la educación superior, orientadas desde el ámbito internacional por agencias multilaterales de crédito y agentes globalizados defensores del modelo de achicamiento del Estado y sus respectivos recortes presupuestarios aplicados a las políticas públicas educativas, entre otras de índole social.

El cambio del modelo económico del Estado benefactor hacia un Estado neoliberal tuvo como consecuencia una transformación profunda del concepto *gobierno universitario*, entendido como lo describe Hugo Casanova Cardiel (2012):

[...] una de las dimensiones más complejas de la universidad [es] la de su gobierno. La estructura y los procesos que se conjugan en la esfera directiva de la universidad han constituido, a lo largo de la historia de tal institución, un espacio de coordinación académica, pero también de confrontación y negociación tanto al interior como al exterior de la universidad. En tal sentido, la articulación académica, política y administrativa de individuos y saberes que tiene lugar en el gobierno universitario constituye un ángulo de estudio fundamental para entender la creciente complejidad de dicha institución (Casanova Cardiel, 2012: 7).

En América Latina, ese cambio impactó sobre todo en la dinámica de la llamada “democracia universitaria”, heredera de la tradición Reformista expandida en la región a partir de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918:²

Las reformas de la última década del milenio que pasó, instalaron una agenda de cambios que impactaron la difícil identidad de las instituciones educativas públicas en su tránsito global. Las reformas de la educación superior en el mundo durante los 90 sobre todo en América Latina y los países del ex bloque socialista, se parecen en su forma, en su aplicación y en sus legislaciones en función de dos premisas básicas: por un lado el corrimiento del Estado como garante del servicio y principal responsable del financiamiento educativo, y por el otro, el protagonismo del mercado como fuente de innovación o de satisfacción de las demandas de los nuevos consumidores (Mollis, 2008: 88).

A partir de esta contextualización, que ayuda a comprender los sentidos de la transformación universitaria, se presentan los condicionantes internacionales y las respuestas locales, haciendo hincapié en las políticas de evaluación y acreditación universitarias como parte de las políticas públicas aplicadas en los años noventa

² Véase: Mollis, M. (2008). *Las huellas de la reforma en la crisis universitaria argentina*. En Sader, E. & Aboites, H. & Gentili, P. (Editores) *La Reforma Universitaria. Desafíos y Perspectivas Noventa Años después*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 86-104. En el capítulo se explica la “identidad reformista” encarnada en el modelo de universidad pública latinoamericana (damos por supuesto la existencia de un modelo dominante derivado del impacto histórico de la Reforma del 18, sin afirmar que ése es el único) a la luz de las nuevas reformas producidas en los años noventa.

con impactos diferenciales: beneficiosos, dispersos e ino cuos, según los distintos casos de América Latina.

El papel de los expertos y de los organismos internacionales en las reformas de los años noventa

El malestar por el funcionamiento deficiente de las universidades latinoamericanas se fue instalando en la década de 1980 a medida que se iban restableciendo y consolidando los gobiernos constitucionales. Reconquistada la democracia a nivel nacional, emergió la preocupación por los vicios y los defectos institucionales reconocidos por los actores de la vida universitaria. Hacia fines de los años ochenta, los protagonistas daban cuenta de la crisis de “calidad” que afectaba a las instituciones. Reconocidos y prestigiosos especialistas de la región, como José Joaquín Brunner (chileno), Simón Schwartzman (brasileño), Jorge Balán (argentino) y Daniel Levy (norteamericano), han fundamentado con sustento filosófico-político la necesaria transformación que debía producirse en la relación entre el Estado y las universidades. En este sentido resulta paradigmático el libro compilado por Hernán Courard y publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile, titulado *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, a inicios de la década de los años noventa. Además de los especialistas mencionados, escribieron Cristián Cox (Chile), Lucía Klein (Brasil), Ricardo Lucio y Mariana Serrano (Colombia) y Rollin Kent (México). Estos autores se referían al papel prioritario que las instituciones de educación superior iban a tener, prácticamente anticipando el debate que se iba a desarrollar en torno a la contribución de las universidades a las llamadas “sociedades del conocimiento”. En la introducción del texto, se afirma que:

(...) ante la importancia creciente del conocimiento en la sociedad moderna, las instituciones especializadas en su producción, conservación y transmisión, –el sistema educativo– constituyen un ámbito estratégico, cuya importancia para los estados es cada vez mayor (1993: 9).

Los autores parten del diagnóstico sobre la crisis de las modalidades tradicionales de relación con el Estado y abordan de manera especial la conceptualización y el estudio de las políticas públicas de educación superior en cinco países de América Latina.

Se seleccionaron los casos típicos más relevantes de la agenda de las políticas de educación superior para la región durante los años noventa y, sin lugar a dudas, resultaron referentes legitimadores, a juzgar por la similitud de los fundamentos hallados en documentos gubernamentales, los de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, justificando las reformas necesarias para el nivel. En este sentido, resulta significativo reconocer la lógica financiero-económica sostenida, la que jus-

tificaba la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento para la educación superior en particular. El capítulo de José Joaquín Brunner, "Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", es el que ejemplifica con mayor riqueza interpretativa esta posición. Según el autor, los sistemas nacionales de educación superior se hallaban frente a la necesidad de establecer un nuevo contrato con la sociedad, y particularmente con el Estado. Brunner analiza las causas de fondo que explican el impasse en el que se hallaba la educación superior. La salida de dicho impasse requeriría del establecimiento de un nuevo acuerdo entre las partes, organizado en torno a dos ejes principales:

[...] por un lado, remplazando las relaciones basadas en un control administrativo precario por una relación de evaluación; y, conjuntamente, la sustitución de una relación que se fundaba en el compromiso automático del Estado de otorgar recursos a las instituciones, por otra más compleja y diferenciada, donde las instituciones diversifican sus fuentes de ingreso, y el Estado maneja sus recursos en función de determinados objetivos convenidos con las instituciones (Brunner, 1993:46-47).

Un nuevo contrato social fundado sobre estas bases, sostiene el experto, permitiría recuperar la confianza social en las instituciones de educación superior, elevando su calidad y desempeño, que a juzgar por los autores del libro, se encontraban notablemente deteriorados en los últimos años de la década del ochenta.

Por otra parte, el capítulo de Simón Schwartzman, *Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto*, aborda la evolución histórica de la enseñanza superior en América Latina, señalando las tensiones entre la tradición católica de la colonización ibérica y las ideas de la Ilustración que se hicieron presentes con la independencia, especialmente en su versión racionalista francesa. Estas ideas tomaron forma en las universidades "napoleónicas", las que rápidamente se extendieron a través de toda la región. El autor discute cómo el sistema de educación superior se fue desarrollando, al enfrentar los problemas de la masificación y la diversificación con sus consecuencias en "el *ethos* académico, el gobierno y el financiamiento de la enseñanza superior", así como los principales efectos de las políticas y reformas dirigidas al sector en la década del ochenta. De acuerdo con el autor, las políticas han fracasado debido a su intento por desplazar la coordinación y el control de los sistemas de educación superior (por parte del Estado, las oligarquías académicas o el mercado) a uno de los tres polos de coordinación, excluyendo a los otros dos, o porque han favorecido al sector equivocado en cada polo. El resultado de todo lo anterior es que, en la mayoría de los países de la región para el periodo analizado, la educación superior se encuentra en crisis y con la necesidad de proponer redefiniciones en su relación con la sociedad.

A su vez, el campo discursivo de la educación superior producido por las agencias internacionales durante el periodo aquí reseñado, no resultó unívoco ni homogéneo en cuanto a la producción de documentos y bibliografía. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para

la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial (BM), reflejaron, en algunos documentos sobre la educación superior, diferencias de abordaje con respecto al problema de la calidad (Mollis, 1999). La CEPAL, en su publicación *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1993), consideraba que para lograr los objetivos de competitividad y ciudadanía –asociados con el de calidad– era necesario maximizar simultáneamente la eficiencia y la equidad del sistema:

La equidad significa igualdad de acceso, tratamiento y resultados. La eficiencia, a su vez, cubre dos aspectos: eficiencia externa en relación con las demandas del sistema económico y social y la eficiencia interna con respecto a las propias metas del sistema y el rendimiento de los insumos utilizados. Del debate contemporáneo se desprende que debe evitarse, sin embargo, que las normas comunes de evaluación se conviertan en un mecanismo de exclusión y de reforzamiento de la diferenciación social (CEPAL, 1993: 8).

Por su parte, la UNESCO, en el documento titulado *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* (1995), señalaba que la educación superior debe ser guiada por tres conceptos clave que determinan sus funciones y su posición nacional e internacional: relevancia, calidad e internacionalización. Del mencionado documento, los dos primeros conceptos tuvieron un impacto observable en la producción y circulación de justificaciones para las reformas de la educación superior argentina, no así el de internacionalización que *a posteriori* fue remplazado por el concepto de regionalización MERCOSUR. La relevancia estuvo asociada al cumplimiento con excelencia de las tres metas básicas –investigación, enseñanza y servicios–, en permanente conexión con las necesidades de la sociedad en el sentido amplio, promoviendo todo tipo de interacción entre las universidades y otras instituciones educativas. Uno de los prerrequisitos indispensables para satisfacer dichas metas indica que esas relaciones deben promoverse con base en dos principios: la libertad académica y la autonomía institucional. El financiamiento del Estado debía complementarse con fuentes alternativas, pues resultaba insuficiente, y asimismo debía considerar más a la educación superior como una inversión nacional a largo plazo que como un gasto.

Las referencias a la calidad de la oferta educativa estaban asociadas, en el documento de la UNESCO, a la actualización y perfeccionamiento de los profesores, al desarrollo de programas que aumenten las capacidades intelectuales de los estudiantes y, sobre todo, a la incorporación de contenidos interdisciplinarios y multidisciplinarios. La calidad era concebida como una variable multifacética referida a la calidad de los profesores, de los estudiantes y de los programas, calidad de la infraestructura y del ambiente académico, sintetizada en el concepto de *calidad institucional*. Finalmente, el citado documento insistía en que la evaluación de la calidad (*quality assessment*) era esencial para encontrar soluciones al problema de las crisis institucionales y del sistema. Advertía que los procedimientos evaluativos no deberían ser impulsados sobre la base de intereses financieros exclusivamente,

ni tampoco se deberían considerar los indicadores cuantitativos como los únicos elementos a considerar en la medición. También recomendaba el empleo complementario de metodologías de evaluación de la calidad institucional cuanti y cualitativas.

El BM también había elaborado un diagnóstico sobre la universidad en la Argentina, incluido en el libro titulado: *Argentina: From Insolvency to Growth* (1993). Allí se abordaba el problema de la calidad vinculándolo con dos conceptos clave de la historia universitaria argentina -autonomía y financiamiento estatal- a los que consideraba la principal causa del empobrecimiento cualitativo:

Las universidades padecen pobre calidad, desmoralización y politización. Representan un problema difícil para el gobierno, porque son legalmente autónomas. Esto implica que mientras el dinero para ellas pasa por el Ministerio de Educación, no son realmente controladas por el Ministerio (BM, 1993: 89).

Este organismo consideraba peligrosas las prácticas y los valores reformistas propios de las universidades argentinas, lo que legitimaba y justificaba la necesidad de un control ministerial y una asignación selectiva de recursos como estrategia de solución. Asume que existe una “flojera generalizada en el desempeño de los académicos”, lo cual es motivo justificado para evaluar su productividad, a fin de otorgarle a dicho personal un estímulo económico para revertir esta tendencia. La idea de “flojera” aparece a través de conceptos como *ineficiencia, indisciplina, politización* y *desmoralización*:

Problemas de baja calidad e ineficiencia también afectan las universidades. Los docentes de este nivel están pobremente compensados, comúnmente trabajan sólo *part-time*, y frecuentemente faltan a sus clases o hacen sólo mínimos esfuerzos para enseñar. Los estudiantes disfrutan la gratuidad de la educación pero generalmente toman mucho más tiempo del necesario para completar un curso de estudio, o abandonan antes de terminar sus estudios. Además, la educación superior está altamente politizada: las universidades son legalmente autónomas, los estudiantes participan en las elecciones de su gobierno, y las facultades están frecuentemente irrumpidas por la confrontación política entre partidos y grupos de intereses [...].

Una de las razones de la baja calidad es el gasto inadecuado e ineficiente. Aunque el gasto debería incrementarse como parte de una solución a los problemas del sector educación en Argentina, deberá ser acompañado por cambios institucionales para resolver serios problemas de moral e indisciplina (BM, 1993: 83-84).

En este discurso, tanto la “flojera” como el desprestigio se extienden también a los estudiantes. Se sugería como solución una evaluación permanente (“monitoreo”) del rendimiento del alumno, la restricción del ingreso y el pago de arancel. Se vinculaba el ingreso libre con el despilfarro de recursos y con el aumento de la politización universitaria:

La falta de serios requerimientos académicos de ingreso significa o bien que el nivel de la enseñanza falle en equiparar las habilidades de los estudiantes, o bien que la universidad debe gastar parte de sus recursos en elevar a los estudiantes al nivel de competencia que deberían haber adquirido antes de entrar. Hay un aún más pernicioso efecto del influjo de los alumnos mal preparados en el caso de las universidades públicas; aquellos estudiantes a menudo resistirán el intento de elevar sus estándares para proteger su status en la universidad como estudiantes, lo cual contribuye a la politización de su institución (BM, 1993: 89).

Resulta altamente significativo para nuestro estudio recuperar el énfasis que el BM puso en torno a las causas del deterioro de la calidad universitaria argentina: la gratuidad junto al ingreso irrestricto, la baja dedicación del profesorado, el alumnado *part-time* y la politización institucional. Todos estos rasgos formaban parte del modelo universitario reformista que comenzó a ser cuestionado y criticado severamente, por primera vez en la historia de los regímenes políticos democráticos, en la Argentina de los años noventa.

La modernización de la educación superior latinoamericana: entre la ficción y el dogma del mercado

Las reformas globales de la llamada “educación superior” en América Latina han dado especial importancia a la “rendición de cuentas” (*accountability*) y al mejoramiento de la calidad universitaria, en aras de satisfacer un principio económico fundamental del capitalismo global: las instituciones de educación superior son herramientas prioritarias para el desarrollo, el progreso y la prosperidad económica. Las universidades públicas, en el contexto de la *mercadotecnia*, deben contribuir a “la salvación económica” de nuestros pobres países subdesarrollados de acuerdo con las proyecciones de las agencias internacionales. El mayor desafío que enfrentan las universidades de la región, de acuerdo a la visión internacional, es lograr que las funciones globales asignadas a dichas instituciones sean cumplidas satisfactoriamente. Sin embargo, el *corpus* bibliográfico local e internacional orientado por la economía mundial, poco o nada explicitan sobre los condicionantes económicos del ajuste estructural que limitaron y cercenaron las posibilidades de mejoramiento de los sistemas educativos, en general, y de la educación superior en particular, en función de los recortes presupuestarios aplicados a los gastos públicos.

Conjuntamente con la necesidad de una racionalización presupuestaria se fueron consolidando las políticas de evaluación institucional, considerada una herramienta central para transparentar los procesos de responsabilidad social y el mejoramiento de las universidades a partir de la segunda mitad de los años noventa. En América Latina esta “agenda modernizadora de las reformas de las universidades” propuso la disminución de los subsidios para la ciencia y la investigación, el control selectivo del estado en la distribución de los recursos financieros, la expansión

de las instituciones y de las matrículas privadas, la promulgación de leyes de educación superior con consecuencias para el sistema de evaluación y acreditación a partir de la creación de órganos o agentes centrales para evaluar y acreditar las instituciones universitarias.

Desde la perspectiva de los hacedores de políticas educativas, la explosión de la demanda por la educación universitaria en el último quinquenio del siglo promovió la orientación de la demanda hacia otras instituciones terciarias no universitarias, públicas o privadas, así como propuestas tendientes al cobro de impuestos directos a las familias de estudiantes universitarios, o al cobro de contribuciones voluntarias a los estudiantes de grado en aquellos sistemas que gozaban de gratuidad en la oferta. Se expandieron las ofertas “virtuales” de carreras de grado y de especialización, y las instituciones universitarias se adecuaron a las innovaciones tecnológicas globales para satisfacer la expansión de la demanda, en particular de aquellos sectores tradicionalmente excluidos de los circuitos universitarios por su condición laboral o por la lejanía geográfica de las casas de altos estudios.

Reconocemos, en este breve diagnóstico, que las reformas estructurales de la educación superior en los años noventa han producido un movimiento de las instituciones públicas que satisfacían los intereses públicos, que estaban presentes en las históricas misiones institucionales, hacia la satisfacción de un conjunto de intereses que responden a una lógica dinamizada por el “mercado”. Este último actor, enfáticamente introducido por el modelo económico del norte desde el consenso de Washington en adelante, adquirió una presencia relevante en los hacedores de las políticas para el nivel y las instituciones de educación superior latinoamericanas cambiando la tradicional identidad pública. El “mercado” entró a las universidades públicas y transformó los conceptos de *ciudadanía estudiantil*, *democracia institucional* y *formación para el desempeño de funciones públicas*.

En el contexto descrito, relativamente homogéneo en los distintos países de la región, aunque con respuestas adaptativas heterogéneas y sus respectivas diferencias en cuanto a las culturas organizacionales, presentamos tres alternativas para analizar la globalización de las reformas y su impacto en los gobiernos de la educación superior:

- *Globalización de las reformas y gobierno: ¿Cómo y hasta qué punto el capitalismo globalizado transformó las condiciones sociales sobre las que opera la democracia política y por lo tanto transformó el tipo de democracia institucional universitaria? ¿Qué tipo de gobierno y funcionarios universitarios fueron y son compatibles con el capitalismo internacional globalizado?*
- *Organismos internacionales, estructura del sistema universitario y políticas de evaluación y acreditación: ¿Cómo impactó el diagnóstico de los organismos de crédito internacional en las reformas de las estructuras del sistema universitario (la promoción del modelo college y de las maestrías, acortamiento de carreras, títulos intermedios, los contenidos curriculares y el entrenamiento profesional, etc.)? ¿Hasta qué punto las políticas de evaluación y acreditación han impactado la “identidad” histórica de las universidades; hasta qué punto las políticas de evaluación y acreditación*

nacionales promueven el “bien público” en cuanto a las misiones cívico-ciudadanas representadas en las instituciones universitarias?

- *Mercado, instituciones y actores universitarios: ¿Cómo afectaron las dinámicas económicas orientadas por los mercados (global y local) en la configuración de las instituciones universitarias (modelos corporativo-empresariales, saberes utilitarios-pragmáticos, eficiencia institucional versus misiones, recursos humanos –académicos empresarios y estudiantes clientes–, financiamientos alternativos, etcétera)?*

Las tendencias globales que impactaron el modelo de universidad latinoamericana

La historia reciente de la década de los años noventa del “corto” siglo veinte (parafraseando al historiador Hobsbawm) “muestra el desplazamiento de las políticas públicas sobre las universidades hacia las políticas para la educación superior –terciaria y universitaria–, que homogeiniza los dos tipos de instituciones de ambos niveles educativos y que las vuelve idénticas en torno a la función credencialista” (Mollis, 2003 y 2007).

Para interpretar este desplazamiento institucional es necesario historiar la relación entre el Estado nacional y la construcción de las políticas que configuraron los sistemas educativos modernos en todos sus niveles, y el modo en que éstas transformaron el concepto “modernizador” de la educación en general desde comienzos del siglo xx hasta comienzos del siglo xxi (Mollis, 2010):

- El Estado-nación del siglo xix sustenta el capitalismo moderno a partir del liberalismo filosófico que justifica una proclama filosófica y política igualadora y una práctica educativa diferenciadora.
- La educación del siglo xx es considerada *un deber del Estado-nación (proveedor y garante)* y también se la asume como un derecho de los ciudadanos (en el marco de una democracia restringida y una ciudadanía igualmente restringida).
- El Estado-benefactor de la primera mitad del siglo xx concibe a la educación como un bien público en el marco de la *voluntad general que emerge del contrato social de los estados liberales*, y por lo tanto se orienta hacia el bien común.
- El Estado neoliberal de la última mitad siglo xx, en oposición al Estado liberal, defiende el acceso diferenciado al servicio educativo como cualquier otro “servicio al cliente-consumidor” en el marco de una sociedad de mercado
- Las corporaciones globales transfronterizas del siglo xxi desplazan al Estado-nación del escenario político y sustentan la educación como cualquier otra mercancía en el capitalismo globalizado.

Nuevas tecnologías han suplantado las percepciones anteriores respecto de la función social de las universidades y la participación en la configuración de la ciudadanía democrática quedó atrás en aras de la preparación de trabajadores competentes para un mercado ocupacional restringido. El capitalismo global se reproduce a través de los debilitados estados post-neoliberales y de sus respectivas fórmulas civilizatorias

occidentales dominantes. Lo cierto es que el paradigma occidental que hoy está activo en nuestra agenda de educación superior, se ha definido por una doctrina de civilización exportada desde el Norte desarrollado y defendido como tal. En este sentido es interesante reflexionar sobre el modelo de universidades alternativas (indígena, bolivariana, municipal, etc.) que están surgiendo en nuestros vecinos países de Bolivia, Venezuela y Cuba respectivamente, y que intentan incorporar una identidad local dentro de una institución que es fuertemente condicionada y es condición, por tanto, del paradigma occidental. ¿Hasta qué punto las universidades son permeables a la alteridad, a la identidad alternativa, hasta qué punto son instituciones heredadas de la cultura letrada occidental impermeables a las transformaciones radicales?

Para responder esta interrogante creemos necesario describir la *dialéctica entre saber y poder* en función del mapa internacional de las universidades. Desde la Edad Media, las universidades comenzaron a configurar el poder que detentaba poseer el saber y, de algún modo, hoy somos testigos del poder que detentan los que monopolizan el conocimiento. Los que tienen el poder de censurar ese conocimiento para una gran mayoría, es decir, los que tienen el poder para dosificarlo, los que tienen el poder para organizar la distribución internacional del conocimiento son los que inciden en nuestra región para que se consuma y no se produzca el conocimiento necesario para conquistar la autonomía. Esta dialéctica tan importante con relación al saber y al poder, sin embargo, ha sido omitida como punto de análisis para fundamentar las políticas de educación superior. Boaventura de Sousa Santos (2005) considera que la transnacionalización universitaria es un pilar del proyecto neoliberal producido por la expansión del mercado de servicios universitarios, articulado con la reducción del financiamiento público, la desregulación de intercambios comerciales y la revolución de las tecnologías de información y comunicación. En este sentido, destaca el enorme crecimiento de la internet con un alarmante porcentaje de concentración de los flujos electrónicos en el Norte, aunque se trate de un desarrollo global y, por lo tanto, supuestamente “universal”. La ilusión global-universalizante oculta las profundas diferencias en cuanto a los consumidores y navegadores de las universidades públicas de América Latina, que no son productores de la tecnología de la comunicación ni de los contenidos de la información que consumen (Marginson & Mollis, 2001). La geopolítica del saber también refiere a la imposición del paradigma comunicacional (*mass media* e internet) a la luz de la realidad de los países centrales del Norte, cuyas inversiones mundiales en el mercado educativo ascienden al doble que las del mercado automovilístico (De Sousa Santos, 2005). La geopolítica del saber y del poder divide al mundo entre países que consumen el conocimiento producido por los países que dominan económica y culturalmente la globalización, quienes a su vez reasignan a las instituciones universitarias de la periferia una función económica para entrenar “recursos humanos”. Esta nueva condición, en la que el conocimiento se ubica crecientemente como factor clave para la acumulación, implica poner en cuestión el

carácter de bien público de los saberes producidos en la universidad, y el derecho que tiene la sociedad sobre éstos. Una de las formas retóricas que adquiere esta disputa se expresa en el llamado a academizar a la universidad, lo que permite desacreditar toda interpretación que reconozca su urgente condición política. En este caso las finalidades del trabajo universitario son impuestas como “misiones” preestablecidas, dejando únicamente en manos de los universitarios la responsabilidad de su ejecución.

Estas reflexiones nos conducen necesariamente a la pregunta por *el sentido y la misión universitaria* (Mollis, 2006; Rüegg, 1994). ¿Por qué creo necesario partir de la educación superior y preguntarnos por el sentido y la misión de la universidad? En realidad, la agenda pública de las políticas universitarias fue orientada hacia la reflexión sobre la educación superior, en Argentina sobre todo, a partir de la década de los años noventa, cuando se decidió que el Ministerio de Educación tendría injerencia a partir de las políticas de acreditación, evaluación e incentivos, sobre el nivel superior en su conjunto: terciario y universitario.³ El mayor impacto lo tuvo la introducción de mecanismos centralizados para la evaluación y acreditación universitarias en manos de instituciones creadas para tal fin, como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina (CONEAU). Dicha comisión tiene mandato legal para realizar evaluaciones externas, acreditar carreras de grado y de posgrado, evaluar proyectos institucionales para la creación de nuevas instituciones universitarias nacionales o provinciales, y evaluar el desarrollo de los proyectos para el posterior reconocimiento de instituciones universitarias privadas de parte del Ministerio de Cultura y Educación. Estas reformas se produjeron en el contexto de las políticas públicas que sustentaron la desregulación orientada por la libertad de los mercados, con su correlato en la libertad otorgada a las universidades para cobrar aranceles, pagar salarios diferenciados y diseñar regímenes de admisión (examen de ingreso, ciclos introductorios, cupos, etc.), junto a la tendencia del gobierno de evaluar el desempeño de las instituciones universitarias (Mollis, M. 2008), darles libertad para buscar otras fuentes de financiamiento alternativo al estatal y a su vez, medir sus resultados a través de órganos de evaluación y acreditación como la CONEAU. Este organismo comenzó a organizar evaluaciones externas de las universidades, mientras que las mismas debían asegurar sus auto-evaluaciones.

³ Desde el punto de vista histórico, el marco legal que representa el momento fundacional de las universidades nacionales en la Argentina –la llamada Ley Avellaneda de 1885– legisló sobre la universidad como única institución educativa de altos estudios, aliada natural del Estado y sus políticas de desarrollo nacional. Las instituciones terciarias crecieron para satisfacer las misiones formativas de los docentes y de las especialidades técnicas. El Estado-nación decimonónico tomó como instrumento de su desarrollo científico, profesional y político a la universidad.

Las políticas de reforma: calidad, evaluación y acreditación universitaria

Hemos visto que el problema de la calidad junto a la eficiencia universitaria no sólo fue abordado fundamentalmente por algunas agencias internacionales (CEPAL, UNESCO, BM) externas a la universidad que “homogeneizaron el *remedio* para curar la *enfermedad*” diagnosticada en sus informes, sino también por prestigiosos y eruditos expertos como José Joaquín Brunner, Simón Schwartzman, Christian Cox, Jorge Balán, Carmen García Guadilla, Daniel Levy (1992, 1993), entre otros. Ambos tipos de discursos reconocían el quiebre del contrato social con el Estado, consecuentemente las universidades públicas y privadas fueron arrojadas a las fuerzas del todopoderoso mercado y comenzaron a transitar la “*mercadotecnia*” (Mollis, 2001) como alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad. La simplicidad del contexto internacional de las reformas, contrastaba con la compleja tarea a la que se abocaban los gobiernos fundamentalmente de México, Argentina, Bolivia y Brasil en los años noventa.

Al mismo tiempo, el debate sobre la educación superior ocupó un espacio relevante en las agendas de diversos organismos internacionales, incluyendo a la banca multilateral. Esta circunstancia no hizo sino confirmar la importancia del nivel superior dentro de una discusión más amplia en los ámbitos de debate y definición de políticas educativas de alcance nacional. Roberto Rodríguez Gómez (2002: 57-91), en su capítulo “El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales”, reseña algunos documentos que ofrecen diagnósticos y recomendaciones sobre varios sistemas nacionales de educación superior que son de consulta recomendada. Se revisa el caso de Francia, a través del *Reporte de la Comisión Attali*; el del Reino Unido, con el *Reporte de la Comisión Dearing*; el caso de los Estados Unidos, mediante el *Informe de la Comisión Boyer*; el caso de España, a través del *Informe de la Comisión Bricall*; y el caso de México, mediante el documento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) titulado *La Educación Superior en el siglo XXI*.

A pesar de afirmaciones tales como: “la economía mundial está cambiando en la medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente y futura, las reformas de la educación superior se han orientado, fundamentalmente, hacia la satisfacción diferenciada de la creciente demanda social por la educación superior” (Mollis, 2003: 10).

El objetivo final de las políticas era volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades, a través del desvío de la demanda social creciente a un tipo diferenciado de institución educativa acorde con el desarrollo de la “*ideología de mercado*”.

En los principales países de América Latina se fueron implementando un conjunto de políticas públicas de educación superior parecidas entre sí (los primeros fueron Chile, Argentina, Bolivia y México); en parte, como consecuencia de la masi-

va expansión de la matrícula en dicho nivel. Así fue como se promulgaron leyes de educación superior que, paradójicamente, representaron una tendencia regulatoria en los escenarios institucionales con mayor tradición autónoma. Estas legislaciones promovieron la diversificación institucional y se crearon nuevas instituciones superiores no universitarias (“institutos universitarios” equivalentes a los *colleges norteamericanos*), ciclos cortos que otorgan certificados y títulos intermedios universitarios, junto a nuevas instituciones privadas de tercer nivel. Se diversificaron las fuentes de financiamiento, otrora hegemónicas por el estado nacional, orientadas a la búsqueda de recursos alternativos como el cobro de cuotas o aranceles –voluntarios o impuestos– para los cursos de grado y posgrado, así como la oferta de servicios, patentes, consultorías, asesoramientos, etcétera, en los sistemas tradicionalmente gratuitos. Consecuentemente, aumentó la inversión privada en la oferta de educación superior, junto a procesos de privatización y mercantilización de ofertas educativas no controladas por órganos representativos del interés público; éstas se fueron consolidando con mayor presencia en países como México, Puerto Rico, Colombia, etc. En síntesis, surgieron nuevos actores en el campo de la educación superior reconocidos por los especialistas (Roberto Rodríguez, Carmen García Guadilla y Francisco López Segre, entre otros) como “nuevos proveedores”.

Entre los aspectos que dan cuenta de los cambios a nivel del sistema, hay que reconocer tres alianzas estratégicas:

- Procesos de evaluación y acreditación
- Expansión de los posgrados
- Expansión de las tecnologías de la información

Las alianzas estratégicas se desarrollaron como consecuencia de la necesidad de búsqueda del financiamiento alternativo que posicionó, a su vez, a nuevos sectores, secretarías u órganos internos de las universidades en correspondencia con agencias internacionales, con tomadores de decisiones gubernamentales, algunas corporaciones y distintos agentes del sector público. También aumentaron las instancias de coordinación a nivel nacional, regional (Mercado Común del Sur: Mercosur-educativo) e inter-universitaria como las asociaciones universitarias (Asociación Universitaria Grupo Montevideo [AUGM]), los consorcios de universidades, los consejos de decanos, etcétera.

Los procesos de evaluación y acreditación se consolidaron conjuntamente con la llamada rendición de cuentas o *accountability* de parte de las instituciones universitarias fundamentalmente brindados hacia la sociedad y la ciudadanía en general como una señal de transparencia, a partir de la nueva legislación (Ley 24.521 de Educación Superior aprobada en julio de 1995) que permitió crear órganos centrales para acreditar y evaluar, como la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Se fortalecieron los mecanismos de acreditación institucional y la categorización de cursos, programas, carreras de posgrado, etc.; y

también a los sujetos, diferenciando internamente el cuerpo de profesores universitarios en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos, categorizaciones).

La expansión de los posgrados se explica, en parte, porque la escasez de recursos del sector público condicionó una mayor apertura hacia un mercado de egresados profesionales que trataban de satisfacer un mandato global: actualizarse, perfeccionarse y dominar una especialidad para tener mejores perspectivas laborales. Además, en las últimas décadas, la formación de los recursos humanos de alto nivel, se ha realizado en los programas de posgrado expandidos en el mundo entero. En los países que concentran la mayor riqueza, los posgrados de mayor calidad están directamente vinculados a la capacidad de producción de conocimiento científico-tecnológico, como lo señalan algunos documentos del Banco Mundial, el BID y la OECD. Paradójicamente, en América Latina la explosión de los posgrados –que no pocas veces se asocia a un debilitamiento evidente de la enseñanza de grado– ha carecido del impacto esperado respecto a la producción de conocimiento innovador y la capacitación de quienes se dedican a la ciencia y la tecnología (Mollis, 2010: 4-31).

Poco a poco se fue consolidando el predominio de las tecnologías de la información en la educación superior a través de formas de aprendizaje a distancia (universidad virtual), tutorías remotas, certificación de saberes y destrezas, reciclamiento de competencias. Esta tendencia permitió sentar las bases para la búsqueda de la flexibilización y homogeneidad en torno al currículum por competencias y expandir acuerdos internacionales entre algunas universidades latinoamericanas y argentinas con universidades europeas a través del programa COLUMBUS (orientado a la movilidad académica y estudiantil de posgrado) y el Proyecto Tuning (acuerdos entre espacios curriculares por competencias, organizados en base a “créditos” entre disciplinas afines, con aspiración a una titulación homogénea) (Aboites, 2010; Siqueira, 2009; Beneitone, 2007).

Estas innovaciones produjeron una redefinición de las estructuras que regulan la producción y la circulación del conocimiento en el ámbito global. El mercado de trabajo, las corporaciones y los nuevos proveedores –de acuerdo con lo descrito por Roberto Rodríguez Gómez (2003)– constituyeron la fuerza motriz que impulsó gran parte de las transformaciones mencionadas.

En estos escenarios regionales y mundiales, la histórica función de la universidad orientada a la satisfacción del “bien público” quedó condicionada por la urgencia de recuperar la inversión (pública o privada). Formar “recursos humanos” asegura, en parte, el recupero de algunos recursos derivados de los potenciales clientes-usuarios.

En suma, las reformas de la educación superior de los países periféricos durante la década de los años noventa estuvieron íntimamente asociadas con las transformaciones del pacto entre el Estado nacional, la sociedad civil y los sistemas educativos, debido a la nueva identidad neoliberal-modernizadora del otrora Estado benefactor. El eje de las transformaciones se orientó hacia el achicamiento del financiamiento

público junto a las tendencias privatizadoras promovidas como fórmulas repetidas para la región y los países del ex bloque socialista fomentadas por los organismos de crédito internacional, direccionadas hacia el ajuste estructural, la flexibilización laboral y la privatización de los recursos naturales y de los servicios públicos, etc. (Mollis, 2003; 2011). Además del transformismo financiero –dicho con sentido crítico por sus nefastas repercusiones en el campo académico y científico ante la mercantilización del conocimiento–, autores como Carmen García Guadilla (2003: 17-37) reconoce innovaciones positivas en el campo de la educación superior como las nuevas dinámicas que produjeron el crecimiento diferenciado entre las instituciones de educación superior; la expansión del campo de la investigación sobre la propia educación superior; y muy especialmente, el impacto que tuvieron las tecnologías de la información y la comunicación en los nuevos modos de aprender.

En el caso argentino, la intervención del CONEAU en el sistema universitario ha servido para consolidar el consenso en torno a la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación externa y acreditación para mejorar la calidad. En términos comparativos, pese a las contradicciones locales, la experiencia argentina ha sido una de las más avanzadas en el Mercosur. Además de las resistencias debemos destacar otras limitaciones que afectaron el desempeño de la CONEAU. En primer lugar, el hecho de que las conclusiones de la evaluación externa no sean vinculantes, o sea, que no tengan efectos concretos al interior de las instituciones o en las políticas universitarias, en el primer caso para resolver o mejorar los problemas identificados por la evaluación, y en el segundo para asignar los recursos que permitan paliar las deficiencias que señala la CONEAU. En segundo lugar, la composición de dicho organismo fue permeable a las intervenciones políticas y corporativas. La mitad de sus doce miembros designados por los partidos en el Congreso Nacional y los otros designados por las mismas instituciones que deben ser evaluadas. En algunos casos los miembros de la CONEAU conservan sus cargos directivos en las universidades, creando así una incompatibilidad manifiesta. También limitaba su autoridad el hecho de que sus miembros no fueran seleccionados de acuerdo a sus grados y antecedentes académicos (como sucede con los concursos de profesores o con la designación de miembros de la Suprema Corte). En el mismo sentido no parece coherente que el órgano que evalúa a los profesores e investigadores del más alto nivel esté dirigido por personas que no tienen el máximo grado académico. Sin embargo, una de las funciones más importantes de la CONEAU es la acreditación de carreras de posgrado. En este punto la performance de la agencia es notable: entre 1997 y 2006 se evaluaron 2, 376 carreras de posgrado (320 doctorados, 875 maestrías, 1, 183 especializaciones). Lo anterior ha significado un gran despliegue de recursos humanos y de esfuerzos que contribuyeron a consolidar el crecimiento de los posgrados. La actividad de la CONEAU en este sentido, le ha garantizado una continuidad consensuada en torno al beneficioso impacto que las acreditaciones ejercen en el sistema de educación superior en general, independientemente de las nuevas instituciones que se vienen creando por fuera del ámbito regulador de dicha Comisión.

La evaluación universitaria: ¿qué modelo de universidad tienen los evaluadores y qué tiene en común con las “universidades contextualizadas”?

De acuerdo a la definición recuperada por Christine Musselin,⁴ las universidades son en sí mismas “anarquías organizadas” (otros autores anglosajones hablan *sistemas flojamente acoplados*) y por lo tanto, corresponden a un tipo particular de organización definida por tres características: la multiplicidad de sus objetivos y de sus misiones, la flojedad de sus procesos de producción y la participación fluctuante de sus miembros. Estas características transforman la aspiración de quien gestione la autoevaluación y la evaluación externa, desde el punto de vista del logro y del impacto de la misma. Christine Musselin afirma que la tercera característica (participación fluctuante de sus miembros) es crucial para identificar la particularidad organizacional de las universidades. Por esta razón, “la debilidad organizacional de la interdependencia funcional (docencia, investigación y extensión) hace posible que las actividades de producción científica y pedagógica no movilicen una tecnología identificable”.⁵ Por carecer las funciones de enseñanza e investigación de las unidades académicas –de acuerdo a la experta francesa– de una “tecnología identificable”, es necesario recuperar el contexto *funcional* que la auto-evaluación debe tener en aras del mejoramiento institucional.

En este punto nos planteamos como interrogante la posible presencia de diversos modelos de universidad de los agentes y actores evaluadores, que confrontan las instituciones durante el proceso de evaluación. Estos modelos no siempre están explicitados y, sin embargo, están presentes en cada par evaluador en el momento de trabajar con la evaluación externa de la institución, y en los actores durante sus procesos de autoevaluación. También aparece como otra dimensión significativa en el contexto de las evaluaciones externas y su relación con la autoevaluación, el papel de los equipos técnicos de la agencia evaluadora y su influencia en el proceso de evaluación. Otro aspecto a destacar es el papel del comité de pares y su dificultad para conciliar criterios comunes, que se relaciona con la necesidad de contar con un modelo más pautado de evaluación externa. Resulta necesario contar con un comité de pares que haya tenido cargos en gestión universitaria o bien que sus disciplinas les permitan tener una visión de conjunto de la universidad.

En función de los análisis teóricos de la experta francesa, es fundamental preguntarse ¿cuál es la unidad de análisis sobre la cual deben hacerse las recomendaciones: la universidad, o la *universidad contextualizada* (es decir inserta en un contexto social y económico que la determina e incide en los aspectos a ser evaluados)

⁴ Véase: *Texte issu de l'habilitation à diriger des recherches soutenue en avril 2000 par Christine Musselin*, entregado a los miembros de la Comisión Asesora de Evaluación Externa, por el equipo Técnico de la Comisión, Octubre 2001, pp. 1

⁵ *Ibidem*, pp. 2

con su respectiva valoración? Cuando mencionamos el “modelo de universidad” que detentan los pares evaluadores, nos referimos a las históricas ideas de “universidad” que sus actores encarnan y conllevan de modo *a priori* en sus valores y acciones. La idea convencional de *universidad reformista* en Argentina⁶ consiste en identificar a la universidad con una institución destinada a la formación de las elites dirigentes y profesionales humanistas, que difunde la cultura pública y pone el énfasis en la formación y la preparación de los profesionales, además para el desempeño político y social. Sin embargo, esta identidad está actualmente en tránsito (Mollis, 2001).

Frente a estas interrogantes, existen importantes desafíos que enfrentan la “idea de universidad reformista” y su correlato identitario, que se expresan a través de mutaciones de alto impacto para el funcionamiento democrático de las instituciones:

- Transformación del sujeto-actor político social: del ciudadano activo al pro-consumidor, al “buscador del diploma”.
- Cambios en los beneficiarios del sistema universitario: de la democratización externa e interna a la masividad cuanti-cualitativa.
- Cambios en los paradigmas organizacionales (de pequeñas repúblicas a masivas y gigantescas universidades, clientelares, formadoras de recursos humanos o simplemente profesionalizantes).
- Cambio del paradigma democrático al paradigma de mercado.

En un trabajo presentado en el “II Encuentro Inter-facultades sobre Evaluación de la Calidad de la Universidad Nacional del Nordeste de la Argentina”, mencionamos que los principios de autorregulación e innovación institucional deberían estar intrínsecamente relacionados con los propósitos de mejora institucional (Mollis & Feldman, 1998). El principio por el cual “todo proceso de evaluación debe tener en sí mismo una búsqueda del mejoramiento institucional y para conceptualizar dicha búsqueda nada mejor que las instituciones”, supone fortalecer las estrategias derivadas del plan de desarrollo de mejoramiento institucional que describe las *capacidades educativas institucionales (fines, medios y recursos para la obtención de resultados específicos)*. Las instituciones en su nivel central y en sus respectivas unidades académicas deben promover un marco autorregulatorio para que se evalúen con base en propósitos de mejora, elaborados a partir de los resultados de las primeras experiencias de autoevaluación y de la evaluación externa. Todo proyecto universitario de mejoramiento institucional supone la proyección de los aspectos o impactos positivos que las instituciones tienen internamente (*proyección endógena*) y en el medio en el que actúan y con el cual se vinculan (*proyección exógena*). La proyección endógena y exógena debería formar parte de un *plan de desarrollo para el mejoramiento institucional*. Para dar cumplimiento a los fines de mejoramiento institucional a nivel de unidad académica, se deben priorizar las siguientes acciones:

⁶ Véase Mollis, M. 2003.

- *Apoyo (recursos) y coordinación de actividades de actualización y perfeccionamiento del personal jerárquico* de cada unidad académica (conferencias y talleres con invitados nacionales y extranjeros, expertos en temas de gestión, administración y gobierno de la educación superior, evaluación y acreditación, instituciones comparadas, etc.). Conformación de un equipo responsable de las acciones vinculadas a la auto-evaluación, como una acción dentro del plan de mejoramiento institucional.
- *Convocatoria sistemática a las autoridades de las unidades académicas* –fundamentalmente decanos, vicedecanos y secretarios académicos– para reflexionar en forma conjunta con los responsables de llevar adelante la experiencia de autoevaluación (representantes institucionales de los estamentos y por funciones) con el propósito de acordar las formas de coleccionar la información evitando las superposiciones y operar con aquellos segmentos innovadores o experiencias positivas a nivel de los departamentos, programas, unidades de investigación.
- *Aprovechamiento de los recursos y de las acciones en curso y elaboración de documentos.* Tomar en cuenta las experiencias innovadoras realizadas, ya sean de gestión, enseñanza, investigación o extensión, con el fin de optimizar y capitalizar las acciones “positivas” y lograr su difusión a través de documentos institucionales que puedan ser distribuidos institucionalmente.
- *Redefinición de los mecanismos de gobierno y coordinación del área académica propiciando la construcción de una red de tipo permanente*, entre las áreas de gestión académica de la unidad central (a modo de ejemplo, entre las Secretarías Académicas de la unidad central y las secretarías respectivas de las unidades académicas). Al mismo tiempo debería proyectarse dentro de este tipo de red funcional una de “proyecto” a partir del cual se hará operativa la decisión de generar experiencias de evaluación en un segmento significativo de la gestión académica (a modo de ejemplo: las estrategias de ingreso) y a partir de un nuevo arreglo institucional para el gobierno y la gestión de lo académico (que no implica modificar ninguna norma). Dentro de las acciones destinadas a concretar las líneas de acción política se desarrollará la que resulte de mayor pertinencia y respete lo que denominamos “*Estrategias y tácticas para implementar un sistema de evaluación institucional en un marco de cooperación con los actores involucrados*”.⁷

⁷ El programa de evaluación institucional debería orientarse dentro del encuadre del “*planeamiento estratégico*” que significa: “1. La evaluación es una práctica sistemática, institucional y permanente de la universidad, que permite detectar los déficit y capitalizar los aciertos, para mejorar la gestión institucional en el ejercicio de la tarea de conducción y en el logro de las metas organizacionales; 2. Su objeto de análisis es múltiple, conformado por las metas, los procesos, los productos y el impacto que dichos procesos y productos tienen en la sociedad, involucra las cinco funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, servicios y gestión, facilita la comparación de la realidad con las metas planeadas; 3. Los protagonistas de la evaluación son los actores involucrados no sólo en el momento del diagnóstico sino también en la interpretación de la información y en el diseño de las políticas prospectivas; 4. Forma parte de las actividades fundamentales de la gestión académica y administrativa e implica una reflexión permanente sobre la propia gestión; 5. Los fines de la evaluación deben orientarse hacia la satisfacción de los propósitos específicos de las instituciones universitarias, teniendo en cuenta las nociones de conflicto y negociación que enmarcan el proceso de la toma de decisiones consensuadas y colegiadas” (Mollis, 1993: 36).

- *Elaboración de una agenda compartida por la red permanente de proyectos tendiente a la periodización (corto plazo) de las acciones, responsables, resultados establecidos y monitoreo de las mismas para el mejoramiento institucional.*

A continuación se plantean algunas propuestas de mejoramiento de las políticas para la educación superior con énfasis en el nivel universitario. A modo de balance elaboramos un conjunto de ideas que se organizan en torno a tres grandes problemas de la educación superior. Esos problemas pueden resolverse mediante la aplicación de políticas tendientes a superar las debilidades, contradicciones o tensiones que se han ido generando como consecuencia del impacto de las políticas recién reseñadas.

- *Políticas de articulación* para configurar el sistema de educación superior y superar la coexistencia y la superposición caótica de la oferta (niveles, instituciones, carreras).
- *Políticas académicas*, para orientar la formación y el entrenamiento de los recursos necesarios para el desarrollo cultural, tecnológico, económico y social.
- *Políticas del conocimiento*, para fortalecer la producción, difusión y aplicación de los conocimientos en las áreas de vacancia y para satisfacer las necesidades que emergen de las urgencias sociales sin resolver, que demandan conocimiento científico local y aplicado.
- *Políticas de coordinación y regulación* para aprovechar los organismos existentes y favorecer el planeamiento estratégico (avanzar con lo CPRES y con las ONG, Cooperativas, Municipios, formación y capacitación de cuadros y funcionarios públicos).

A modo de balance: evaluar las universidades como instituciones innovadoras del tercer milenio

La mayor paradoja de la educación superior hoy es *la imperceptible terciarización de las universidades* que, como consecuencia de las políticas públicas de las últimas décadas, se han convertido en instituciones que otorgan diplomas profesionales más que en instituciones del y para el saber. A su vez las instituciones técnicas terciarias, han ido desapareciendo en Argentina y otros países de América Latina y las de formación docente deberían articularse con el circuito universitario para poder acreditarse y subsistir. El papel del Estado, minimizado en el contexto neoliberal, expresó sus pactos de contratación del buen ciudadano por el del sujeto económico, global y consumidor racional, adoctrinado por la nueva religión del mercado, dejando un espacio devaluado para *las labores científicas y la alta cultura intelectual* de la que hablaba Deodoro Roca autor del Manifiesto Liminar de los Reformistas del '18 (1930) a principios de siglo.

Para cambiar y volver a encontrar un sentido fundacional de cada institución universitaria habrá que reconocerse. Reconocer el déficit pedagógico de los planes de estudio para formar profesores universitarios que enseñan en los otros niveles del sistema educativo. Reconocer la necesidad de reconstruir la misión institucional

(animarse a diseñar la misión universitaria en singular más que en plural) y el valor del conocimiento para la formación de los grupos dirigentes que se orienten a la producción científica, cultural y tecnológica al servicio de las urgencias sociales y los paradigmas emancipatorios.

Por último, habrá que pedagogizar los problemas de la universidad, politizarlos y despartidizarlos, habrá que filosofar sobre el sentido, la misión y la praxis universitaria para conquistar un proyecto soberano sustentado en una epistemología social del conocimiento local. Habrá que reformar el legado de la Reforma Universitaria del 18, que parece distorsionar el cumplimiento de las misiones emancipadoras de la educación superior, anquilosando y congelando viejas demandas antes nuevas necesidades organizacionales. En este sentido, hay que refundar la trilogía de las misiones universitarias:

- Aprender para innovar.
- Enseñar para recrear.
- Investigar para producir ciencia, tecnología y cultura, todas ellas como capacidades institucionales para el mejoramiento de la organización y la cultura universitaria, hacia la conquista del cambio social emancipatorio.

Referencias

- Aboites, H. (2010) La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia. De la comercialización a la adopción del Proyecto Tuning. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 15 (1), pp. 25-45.
- Beneitone, P. (Ed.) (2007). *Reflexiones y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe Final Proyecto Tuning América Latina 2004-2007*. España: Universidad de Deusto- Universidad de Groningen.
- Brunner, J. J. (1993). Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. En Courard, H. (Ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- CEPAL/UNESCO/OREALC (1993). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Casanova Cardiel H. (2012). *El gobierno de la universidad en España*, La Coruña (España), Netbiblo.
- Didriksson, A. (2002). *Las Macro universidades en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, Universidad Central de Venezuela.
- García Guadilla, C. (2003). Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la Educación Superior. Mollis, M. (ed.) (2003). *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financiero*. (pp. 17-37). Buenos Aires: CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2005). *La Universidad en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) y Miño y Dávila.
- Marginson, S. & Mollis, M. (2001 November). The door opens and the tiger leaps. Theories and reflexivities of comparative education for a global millennium. *Comparative Education Review*, 45 (4), pp. 581-615

- Mollis, M. (1993). Evaluación de la calidad universitaria. *Revista del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación*. 2 (3). Buenos Aires: Miño y Dávila
- Mollis, M & Feldman, D. (1998). Accountability without tenure. Forest J. (Editor) *University Teaching, International Perspectives*. Chapter 18, London-New York: Garland Publishing Inc.
- Mollis, M. (2003). Un Breve Diagnóstico de las Universidades Argentinas: Identidades Alteradas. *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financiero*, Buenos Aires: CLACSO
- Mollis, M. (2006). Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas. Teichler, U. (Ed.) (2006) *Reformas de los modelos de la educación superior*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires & Miño y Dávila Editores
- Mollis, M. (2007) La educación superior en Argentina: balance de una década. *Revista de la Educación Superior*, 36 (142), pp. 68-85. México DF: ANUIES
- Mollis, M. (2008). Las huellas de la Reforma en la crisis universitaria argentina. Sader, E. & Aboites, H. & Gentili, P. (Ed.) *La Reforma Universitaria. Desafíos y Perspectivas Noventa Años después*, (pp. 86-104). Buenos Aires: CLACSO
- Mollis, M. & Nuñez, J. & Garcia Guadilla, C. (2010). *Políticas de Posgrado y Conocimiento Público en América Latina y el Caribe. Desafíos y Perspectivas*, Buenos Aires: Clacso & Instituto Gino Germani
- Roca, D. (1942). Palabras sobre los exámenes (9 de noviembre de 1930). *Educación 1, Revista del Instituto Pedagógico de la Escuela Normal Superior de Córdoba*. Córdoba
- Musselin, Chr. (2001). *Texte issu de l'habilitation à diriger des recherches soutenue en avril 2000 par Christine Musselin*. Buenos Aires: equipo Técnico de Evaluación Externa de la CONEAU.
- Neave, G. (2001). *Educación Superior, Historia y Política*. Barcelona: Gedisa Editorial
- Rüegg, W. (Editor) (1994). *Historia de la Universidad en Europa*. (I), Bilbao: Hilde de idder-Symoens
- Siqueira, Â. (2009). *O Processo de Bolonha e as políticas para a educação superior*. Seminário Universidade, Crise e alternativa Universidad Federal de Rio de Janeiro. Julio. Recuperado de: www.universia.net.mx.

