

La cuestión de la formación ciudadana universitaria en Latinoamérica. Construcción y ejercicio de una ciudadanía social.

ALICIA IRIARTE y ANA FERRAZZINO.

Cita:

ALICIA IRIARTE y ANA FERRAZZINO (2013). *La cuestión de la formación ciudadana universitaria en Latinoamérica. Construcción y ejercicio de una ciudadanía social. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/135>

X Jornadas de Sociología de la UBA

20 años de pensar y repensar la sociología.

Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI

Mesa 8: Universidad y Estado: Políticas Universitarias.

La cuestión de la formación ciudadana universitaria en Latinoamérica. Construcción y ejercicio de una ciudadanía social*

Alicia Iriarte¹, Ana Ferrazzino²

¹ Dra. en Ciencias Sociales, docente e investigadora. CBC-UBA.

² MSc. en Ciencias Sociales, docente e investigadora. FAUBA.

Resumen

Las transformaciones y las tendencias verificadas en los sistemas de educación universitaria latinoamericana en países como Argentina, Chile, Venezuela, Uruguay, Perú, Bolivia y Brasil en las últimas décadas, en torno al acceso universitario, las fuentes de financiamiento, la diferenciación institucional, la acreditación y la evaluación se han dado bajo la influencia de las políticas de los noventa. El abordaje de estas problemáticas puede arrojar luz en tanto la universidad se ocupó de asegurar la formación por competencias de sus profesionales para el trabajo, las demandas del mercado y la transmisión de los saberes específicos de cada disciplina, bajo la lógica empresarial-mercantil. Ante esta perspectiva, resulta esencial considerar la cuestión de la formación ciudadana competente de los estudiantes universitarios en aquellos elementos que refieren a la ciudadanía y al pleno ejercicio de derechos, fomentando el desarrollo autónomo del conocimiento, el compromiso, la responsabilidad social y ética que su rol exige. Contribuir a la construcción y ejercicio de una ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad, implicaría contribuir a diluir en parte la fragmentación social y las desigualdades ante la cuestionada idea mítica de expansión indefinida de la economía global. Pero también es necesario resaltar en qué medida esta universidad latinoamericana "reformada", con adaptaciones curriculares, tecnológicas y financieras según los nuevos ordenamientos, se adecua a la realidad de estos países, caracterizados por la vulnerabilidad social y exclusión (aunque hace tiempo que "excluir" es el verbo fetiche entre los diseñadores de políticas sociales), y reafirma su rol de transmisora de saberes socialmente necesarios y generadora de pensamiento crítico.

Palabras-clave: "Universidad Latinoamericana". "Formación ciudadana". "Estudiantes universitarios". "Ciudadanía social".

* Proyecto UBACYT 2011-2014: 01/W107. "Transformaciones de los sistemas universitarios en América Latina: su adecuación a las tendencias del nuevo escenario internacional, la globalización y los cambios epocales. Un estudio comparado de países de la región (1995-2010)". Directora: Dra. Alicia Iriarte.

Introducción

Considerando que la educación puede ser uno de los medios que permitiría elevar los umbrales de la ciudadanía y, asentándose en la postura -fomentada por CEPAL por ejemplo- que señala que la titularidad de los derechos es la que debe guiar las políticas públicas, este trabajo aborda algunas características del sistema universitario latinoamericano a fines del siglo XX, características que forman parte de un proceso de cambio que se fue desarrollando en gran parte de los países de la región, concebida ésta como un microcontexto existente en un espacio y un tiempo concretos y específicos (Ossana, 2009).

Nos parece pertinente, que frente a un escenario que nos muestra grandes sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad o exclusión social, será necesario repensar la universidad, su relación con el Estado y con el mercado laboral para este nuevo contexto, en tanto los procesos de exclusión implican dificultades difícilmente reversibles de las condiciones de inserción social. Distintas situaciones de exclusión social y creciente desigualdad remiten a un *déficit en los derechos de los involucrados* y, como tal, un problema de ciudadanía, un cercenamiento y una progresiva destrucción de la ciudadanía social.

En tal sentido, ese panorama podrá ser revertido en tanto se avance en un proceso que implique la inclusión de los excluidos, de integración social, que garantice la titularidad de los derechos y la posibilidad de su ejercicio.

Por tanto, se hace necesario reflexionar cuál es el rol de la universidad, en tanto es un sujeto social y político que posee un papel central como transmisor de los saberes específicos para cada profesión, pero también como formador de los derechos ciudadanos que exige el sistema democrático.

Cómo es posible impulsar, además de la formación en los saberes de cada disciplina, la capacidad de acción ciudadana en defensa de los derechos y de la participación crítica de la vida política.

Los sistemas universitarios de América latina a fines del siglo XX

Orientadas por el rumbo ideológico de la globalización y la priorización del mercado como orientador de las políticas, las transformaciones ocurridas en los '90, que acompañaron la reforma del Estado, estuvieron determinadas por la imposición de un modelo que se alineó con los mecanismos de mercado, y la internacionalización y transnacionalización de la economía y los procesos productivos. La lógica del mercado y la eficiencia también se impuso en ámbitos como la salud y la educación.

En el ámbito educativo en particular, si bien las reformas que llevaron a cabo los países de América Latina tuvieron diferencias de acuerdo a las particularidades de cada país, una de las características que tuvieron en común fue su asimilación a la lógica del mercado, la calidad y la eficiencia. Se impusieron nuevos modelos en el área de la educación superior; la universidad se vio cada vez más impactada por un proceso signado por la lógica mercantil. La universalidad y la gratuidad, fueron discutidas basándose en los principios de la ineficiencia y los "costos".

Creemos de interés dar cuenta de cuáles fueron las principales transformaciones, examinar la orientación de las reformas emprendidas, los cambios, las necesidades y las expectativas a las que dio respuesta, así como las fracturas que experimentó y cómo el espacio universitario se constituyó en un espacio de tensiones en que se manifestaron y, aun hoy, se exteriorizan las asimetrías y las desigualdades sociales.

Se indagarán algunas de las cuestiones que surgen para el análisis, tales como los criterios centrales que se impusieron en las políticas educativas de la década de los noventa; qué rol asumió la universidad ante el nuevo ordenamiento económico nacional, regional y mundial; cómo se dieron las relaciones establecidas entre el mercado, el empleo y la educación; en qué devino la reestructuración universitaria; cómo se articularon las relaciones entre la universidad, el Estado y el mercado laboral; cuál fue el papel del Estado respecto de la educación **universitaria** asociado a los derechos de ciudadanía.

La orientación que se imprimió a las políticas universitarias, al calor de las recomendaciones del Banco Mundial (BM), y de la oleada neoliberal y globalizadora, supieron imprimir un énfasis por la vinculación con el mercado, la retórica respecto de la calidad y la eficiencia, temas todos que fueron apuntando a lograr la disminución del compromiso de apoyo fiscal a una universidad pública autónoma. En Argentina, por ejemplo, el nuevo rumbo hacia el que se orientaron las políticas de nivel superior quedó plasmado en uno de sus logros más significativos: la revisión de la legislación universitaria vigente, ofreciendo un nuevo marco normativo con la sanción de -LES- por los gobiernos, con escaso consenso de la comunidad universitaria (Iriarte y Ramacciotti, 2004: 22-26).

Parte de los enunciados básicos avanzaron sobre el espacio de la autonomía universitaria, uno de los grandes temas de controversia. Dentro de una economía totalmente desregulada, con un Estado que se retiraba de áreas en donde había ocupado un papel relevante, paradójicamente, significaron mayor intervención en el área educativa de nivel superior, tanto en el ámbito académico como en el financiero. Pero, cabe destacar que el proceso ocurrido no ha sido un proceso aislado; por el contrario, acompaña un movimiento más generalizado que aconteció en varios países iberoamericanos.

Como ya se ha mencionado, en las últimas décadas, las demandas que impusieron la globalización y la reconversión productiva impulsaron reformas en las instituciones de nivel superior. Estas transformaciones se orientaron centralmente hacia la desregulación, la reducción del financiamiento estatal y la diversificación del financiamiento, la expansión del sector privado, la selectividad en el acceso y, en especial, en la estructuración de un *modelo de universidad más referenciado hacia el mercado*. Este modelo incorporó en el análisis de los sistemas educativos de nivel superior el discurso de la calidad y la eficiencia, así como el tema de la evaluación según los criterios de productividad. En tal sentido, se reformuló la relación universidad - estado.

Se puede señalar, que las modificaciones legales de la educación superior en América Latina han tenido un gran dinamismo en la década de los noventa, donde ocho países de la región cambiaron sus legislaciones de Educación Superior; en tanto que una gran parte de los países remanentes proyectaron hacerlo.

Las transformaciones fundamentales plasmadas en las leyes que han sido sancionadas en algunos países de América Latina están relacionadas, en mayor o menor medida, con la expansión cuantitativa, el énfasis puesto en los mecanismos de evaluación y acreditación; la adopción de criterios de productividad, la mayor vinculación con las empresas, el mercado y el entorno productivo y la intensificación de las instancias de coordinación hacia lo privado y lo no-universitario. Asimismo se verificó el incremento de la privatización, la diversificación institucional, los cambios del modelo de financiamiento tradicional de tipo incrementalista, -haciendo un uso más “eficiente” de los recursos recibidos, o la diversificación de su financiamiento- y la libertad de iniciativa orientadas a que las entidades públicas tomen sus propias decisiones vinculadas con el sistema de admisión y arancelamiento estudiantil.

Desde la década del '90, se redefinieron las políticas educativas y -en nombre de la

eficiencia- el modelo de universidad pública, autónoma y gratuita quedó cuestionado. La orientación que se imprimió a las políticas universitarias, el énfasis de la vinculación con el mercado, el tema de la calidad y la eficiencia apuntaron a lograr la disminución del compromiso de apoyo fiscal a una universidad pública autónoma.

Los países que estrenaron nuevas leyes nacionales han sido Argentina, Chile, Colombia, y Brasil, en tanto que México no ha producido una nueva legislación a nivel país, sin embargo, ha realizado importantes reformas desde fines de los años ochenta. Venezuela, en los noventa (1998) estuvo cerca de efectuar cambios jurídicos que concretó en la década siguiente.

Respecto de los países que sancionaron nuevas legislaciones o formularon proyectos de ley se constatan dos preferencias¹. Brasil y Chile, en los cuales la temática de la educación superior está integrada a una nueva ley de educación vigente para el sistema educativo en su conjunto, mientras que en Argentina, Colombia y Venezuela han dispuesto de una ley privativa del nivel superior.

Si bien es válido que una ley no garantiza por sí sola que un sistema universitario cambie, también es cierto que no resulta igual tener como instrumento cualquier texto normativo, en tanto implica consecuencias materiales, institucionales y subjetivas. Estas medidas han tendido a reformular los modelos universitarios sentando las bases para otros, más vinculado a la lógica empresarial.

Las transformaciones emprendidas. Mercantilización y diferenciación institucional. La gratuidad cuestionada

La gratuidad de los estudios universitarios en Latinoamérica consolida en forma progresiva un sistema universitario caracterizado por el surgimiento de nuevos establecimientos y multiplicidad de títulos. La oferta de las instituciones privadas fue creciendo. Esto obligó al Estado a atender nuevos problemas relacionados con el sistema en su conjunto, acceso, calidad, acreditación, evaluación y control.

Precisamente, fue en los 90 cuando, en consonancia con uno de los objetivos prioritarios del Banco Mundial, se trató de *descomprimir la matrícula de las universidades estatales más tradicionales*, expresando esta tendencia una de las características de las políticas universitarias que llevaron hacia la *diferenciación institucional*. Para ello, no sólo se impulsó la creación de nuevas universidades estatales sino que, además, *se fomentó también la expansión de los proveedores privados* y se amplió la franja de entidades no universitarias, de menores costos.

Asimismo, se produjo un gran incremento de universidades con discutibles criterios de creación en cuanto a su *ubicación territorial, a las carreras y a las titulaciones emitidas*, lo que dio lugar a plantear la demanda de racionalidad en relación a la creación de nuevas universidades. Las leyes piden "un estudio de factibilidad" y la opinión de los rectores para decidir la apertura de una nueva institución, criterios éstos que no siempre parecen haberse tenido presentes, por el contrario, muchas veces fueron motorizadas por motivaciones políticas.

En varios países, como Argentina, Paraguay, Venezuela, se verificó centralización y falta de planificación, aspectos que caracterizan a un sistema universitario desorganizado y con falta de criterio para una oferta académica más orgánica. Resulta nítida la ausencia del Estado como regulador de un mercado imperfecto. Un ejemplo es la apertura

¹ Cantidad de artículos de las leyes según países: Chile: 58; Brasil: 15; Colombia: 144; Venezuela: 247; Argentina: 88 (García-Guadilla, 1999).

indiscriminada de instituciones, sedes y carreras sin orden.

Por otra parte, se podría considerar el argumento que apunta a considerar el tema de la adecuación de los sistemas universitarios según los requerimientos del mundo de la producción y del trabajo. En esta línea, un indicador relevante podría ser la proporción de graduados de carreras científicas y tecnológicas en relación de los graduados universitarios. En tal sentido, el mayor esfuerzo de formación de graduados en estas disciplinas está a cargo de las universidades estatales, ya que la participación de estas carreras en la matrícula de las universidades privadas es significativamente escasa.

El gran crecimiento de las universidades privadas ha estado asociado al surgimiento de diversos y contradictorios modelos universitarios que se vienen imponiendo desde la reestructuración económica y productiva regional y mundial. Crecieron en número, cantidad de alumnos, docentes y egresados, en sedes, carreras, pero ese impulso en lo académico no alcanzó al desarrollo científico. Esto remite a la existencia de un grupo de universidades donde se practica docencia e investigación, mientras que otras distribuyen el conocimiento que las primeras crearon.

Por otro lado, el fenómeno conocido como *devaluación de las credenciales*, por el cual se necesitaron credenciales más altas para ocupar los mismos tipos de empleos, dio lugar a que en los años 90 se registrase un significativo aumento de la oferta de posgrados pagos. Este proceso estuvo relacionado con la creación de un sistema diversificado constituido por nuevas universidades públicas y privadas y sus posgrados, así como con las exigencias del mercado científico y laboral.

Según ciertas perspectivas, la privatización de la educación superior devino una solución en un contexto signado por la ampliación del número de vacantes del sistema. El proceso de mercantilización de la educación, el nuevo rol estado-universidad-mercado, puso en juego el control de este bien social y público y el papel que desempeñan las empresas privadas, sus estrategias y poder económico.

Avanzando aún más, en la segunda década de este tercer milenio, el incremento de la oferta virtual de cursos on line² podría estar definiendo el futuro de la educación universitaria organizada en torno a la incorporación de tecnologías en manos de intereses puramente empresariales (David, 2002), consumando la desviación del rol histórico y social de la universidad.

Políticas estatales alineadas con el mercado.

El tema de la evaluación y acreditación de las universidades

El interés por la problemática de la evaluación y acreditación universitaria de la educación superior en América Latina incumbe especialmente a aspectos mencionados precedentemente, tales como el incremento de la cantidad de instituciones privadas y estatales, el crecimiento de la matrícula y a la gran variación institucional, caracterizada por una importante heterogeneidad respecto a la calidad.

A tal fin, en diversos países de la región a fines de los '80 y casi año tras año en los '90 se crearon organismos, programas y sistemas de evaluación y acreditación universitaria³:

² MOOC: Massive Open Online Courses. Plataformas: EdX, Coursera y Udacity

³ CONAEVA: Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, CIEES: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior; CNAP: Comisión Nacional de Acreditación de Pre-grado; CNA: Consejo Nacional de Acreditación; PAIUB: Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas; CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; ANEAES: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. SICEVAES: Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación

CONAEVA (1989), CIEES (1991) y COPAES (2000), en México, CNAP (1990), dirigido a los instituciones privadas en Chile, CNA (1992) en Colombia, PAIUB (1993) y SINAES (2004) en Brasil, CONAEU (1996) en Argentina, ANEAES (2003) en Paraguay. Ante la necesidad de arraigar, fortalecer e integrar el área latinoamericana de educación superior, regionalmente se organizaron el SICEVAES (1998) en América Central y la MEXA (1998) para los países del MERCOSUR.

En mayor o menor grado, estos organismos de evaluación *ampliaron la capacidad de regulación del estado sobre el sector universitario* a través de la *evaluación externa de la calidad de las unidades académicas y por medio de los criterios para la acreditación de carreras de grado o posgrado*. Estos organismos de acreditación tienen a su cargo la evaluación institucional de las universidades nacionales, provinciales y privadas; la acreditación de estudios de posgrados y carreras reguladas, la recomendación sobre proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados.

Asimismo, se trató de establecer *estándares educativos avalados por comparaciones internacionales* y, para ello, los gobiernos impulsaron *políticas de evaluación*. De esta manera, las universidades se vieron sometidas a presiones para que se impusiesen *prácticas evaluativas* sobre la calidad del desempeño de las casas de estudio, según criterios eficientistas que incrementasen su contribución a la profesionalización y tecnificación de la economía, orientándose a las cambiantes demandas del mercado laboral.

En verdad, la temática de la evaluación y calidad, en la mayor parte de los casos, se ha impuesto promovida por agentes externos a las propias universidades.

Si bien, la calidad de la educación tiene como objetivo al individuo como destinatario del proceso educativo, y a su preparación para adaptarse y contribuir al crecimiento y desarrollo del medio ambiente mediante su incorporación al mercado laboral, esto no debiera significar que el sistema universitario se oriente según los requerimientos del sector empresarial y su interés de maximizar las ganancias. Siguiendo estos criterios la *educación y la investigación serían tratadas más como "mercancías"*, lo que resulta ajeno a las funciones universalistas de la educación superior.

La educación universitaria debiera consistir en un proceso de formación profesional y ética, menos profesionalista, en tanto su excesiva profesionalización tiende a transformarla en una cuasi escuela técnica, cuya cualidad de instrumentalizar los saberes se determina por la cantidad de los futuros trabajadores-empleados que lanza al mercado laboral.

Sin embargo, la educación universitaria debería estar más orientada a la producción de conocimiento, que privilegie el compromiso que implica asumir su responsabilidad ciudadana y social, que priorice el ejercicio de la autodeterminación ética y política de los egresados "en circuitos que hagan posible la apropiación social del proceso de producción material e intelectual" (Rivera, 2012). "Una educación superior impregnada de valores, los valores asociados a la promoción de la libertad, la tolerancia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente, la solidaridad y la cultura de paz como la única cultura asociada a la vida y dignidad del ser humano en el siglo XXI" (Tünnermann Bernheim, 2007).

Medidas restrictivas y el acceso universitario

Cerca de la totalidad de los países pertenecientes al sistema universitario latinoamericano, el ingreso a las universidades públicas es regulado mediante el establecimiento de aranceles, cursos, pruebas, exámenes de ingreso, cupos por carreras. Estos instrumentos difieren ampliamente tanto en los contenidos impartidos como en su duración, extendiéndose desde el mero acto probatorio de haber obtenido el certificado de enseñanza media hasta prolongarse durante el lapso de un año (Trombetta, 2005).

Así, en Colombia, cada institución es autónoma y determina sus exigencias particulares, pero se responde a pautas tales como los exámenes de ingreso. En Chile, la admisión se basa en el puntaje logrado en la Prueba de Selección Universitaria (PSU); el régimen es arancelado. En México, siendo también arancelada la educación superior, existen cupos por carreras y con exámenes; el estado es el encargado final de la elección de las carreras, según el puntaje y el cupo de los aspirantes. Uruguay sustenta el libre ingreso tanto en las instituciones públicas -solo en algunas carreras existen cupos- como las privadas. En Paraguay existen distintas opciones de acceso; en la universidad nacional hay cupos y por carreras, distinto para cada facultad, en las privadas el sistema de admisión es irrestricto. En Brasil, los exámenes de ingreso seleccionan rigurosamente a aquellos postulantes que tienen competencias obtenidas en el nivel secundario, provenientes de sectores sociales medios y altos.

En el caso de Argentina, la promulgación de la ley de educación superior (1995) legitimó una transformación que ya estaba ocurriendo en el ámbito universitario, es decir, las facultades dejaron de establecer las formas de acceso (Iriarte; Ferrazzino, 2005: 53). Aunque no existen mecanismos generalizados que restrinjan el ingreso de nuevos alumnos, en realidad, la naturaleza irrestricta asume un carácter figurativo distinto del que efectivamente se constata. Se fueron adoptando diversas *medidas restrictivas mediante algún modo de selección: cupos, o pruebas de admisión, o cursos más prolongados, con exámenes finales evaluatorios*; incluso, estos sistemas *pueden ser diferentes al interior de una única universidad*.

Es indudable que los cupos de ingreso operan como modo de eliminación de los aspirantes, y los cursos de admisibilidad condicionan el comienzo de los estudios. “...en cualquier sistema de ingreso que se utilice los perjudicados son los jóvenes, ya que la formación recibida es considerada por todos los educadores como deficiente, ya que en general no les permite superar determinadas condiciones de ingreso. Si éste no es eliminado, la educación deficiente termina siendo una de las causas del abandono, que es generalizado en los primeros años de la carrera” (Dibbern, 2005).

Lo que asegura el *ingreso irrestricto* es la posibilidad de comenzar el ciclo universitario, pero no compensa por sí mismo las fallas que se acumulan de los niveles educativos previos. Más allá de la necesidad de mejorar la formación en el secundario, una medida compensatoria para enfrentar ese problema consiste en que las universidades asuman el compromiso de nivelar hacia arriba a los que lo necesiten -como el caso del Ciclo Básico Común de la UBA que pretende ser una instancia niveladora-. Los estados no solo deben garantizar el acceso a la universidad, sino a una educación de calidad, dado que la permanencia y éxito en el sistema, por sí misma, no la garantiza.

Es notable resaltar la idea de mercantilización de la educación universitaria cuando se hace referencia a las universidades en términos de “marca”. “Es justo comparar marcas de acceso gratuito o de muy bajo costo como las universidades públicas versus otras como las de universidades privadas. La respuesta es sí. Básicamente, debido a que todas estas marcas compiten en el mismo mercado (de la educación universitaria)” (Schcolnik, 2011).

En otro orden, especialmente en los niveles socioeconómicos bajos la deserción del sistema educativo es muy elevada, consolidando así la inequidad de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión. La democratización del acceso al conocimiento y a los estudios superiores demandaría la distribución educativa equitativa, más allá de las contingencias sociales y económicas, con lo cual se daría sentido al concepto de *igualdad de oportunidades* -entendida como igual posibilidad de acceder, permanecer y egresar- para asegurar la inclusión, y comenzaría a ser viable el viejo reclamo del ingreso irrestricto.

Se trata de sostener el concepto de una universidad pública masiva, con excelencia y con compromiso público. El desafío debe ser construir mejores condiciones para la incorporación a este nivel de la enseñanza: desde las posibilidades económicas personales hasta la formación con que llega cada uno de los estudiantes, lo cual revela la trascendencia política y social de democratizar y mejorar los procesos de acceso universitarios.

El sistema de financiamiento

Una resolución de la Organización Mundial del Comercio impuso a sus miembros la desregulación de la educación superior, en el marco de haber decidido en 1998 incluirla en la lista de servicios cuya comercialización internacional los países comprometieron a liberalizar.

En América Latina, en gran parte de los países, esta resolución significó un movimiento hacia la privatización de la educación y su reorganización para servir las necesidades de las grandes compañías (Short, 2002), sin que se garanticen los criterios sobre exigencias académicas y de democracia interna para las universidades privadas.

Se impuso el modelo de gestión empresarial con el cual la *presencia de las empresas se amplió*, se hizo efectiva y oficial -hasta el momento de su aprobación, habían ingresado en los campus financiando y controlando las investigaciones. En este punto, en las universidades privadas desempeñan un papel relevante por el *financiamiento privado de la investigación universitaria ligada al sector productivo*, es decir, inducida por la demanda de que se investigue aquello que se puede convertir fácilmente en una mercancía (Iriarte; Ferrazzino; Scher, 2004: 87-93). Estos cambios llevan al supuesto de que solo un número reducido de universidades elitistas acogerían la mayor parte de las fuentes de inversión en desmedro de las otras.

En tal sentido, se subraya la necesidad de que la financiación de la universidad continúe siendo responsabilidad del Estado, junto con otros agentes, ya que es una parcela social demasiado importante para dejarla en manos de grupos empresariales para los que el interés público no es una prioridad.

Las instituciones de educación superior estatales de Brasil dependientes de la administración del estado de San Paulo⁴ poseen una mayor autonomía financiera y organizativa que otras universidades estatales y federales. En Bolivia, las universidades nacionales son subvencionadas por el Estado con fondos nacionales. En Venezuela, los recursos económicos financieros son asignados según la Ley de Presupuesto Nacional, aunque los sistemas universitarios de apoyo a la investigación se han venido desmantelando por la asfixia presupuestaria. En Chile, el Estado debe fomentar la educación superior con aportes al sistema, pero se ha eliminado la obligación de proveer

⁴ USP, UNICAMP, UNESP.

a su financiamiento total. El carácter arancelado de los estudios también actúa seleccionando al universo estudiantil y endeudando a las familias.

En Argentina, con relación al tema del financiamiento, la diversificación de las fuentes de financiamiento apuntó a *habilitar otras formas alternativas de financiamiento* por medio de contratos con el sector productivo y el arancelamiento de los estudios de grado. Precisamente, vías alternativas al financiamiento estatal, tales como el arancelamiento, las donaciones o los ingresos por actividades empresariales o asistencia. Respecto del financiamiento privado, se necesita una legislación que garantice la no injerencia de los actores privados en los planes, en las normas de las propias universidades y que dichos aportes deben ser complementarios.

Las universidades privadas reciben el financiamiento de empresas privadas para proyectos de investigación. Los contratos de servicios educacionales se rigen por las reglas generales de la ley del consumidor y como ningún organismo las fiscaliza, se quedan con el valor de los servicios no prestados en caso de fuerza mayor o de retracto.

Las leyes apuntan a cambiar el *sistema de educación superior dirigido a estandarizarlo*.

Esta situación impone la necesidad de que se diferencie la actividad de transferencia de valor añadido de investigación y desarrollo, respecto de la mera actividad profesional y/o de servicio, que no debería consumir energías y recursos de la universidad y su profesorado. También, que se regule la transferencia de resultados de la investigación y se promueva la extensión universitaria.

Las leyes habilitan a las universidades a *generar recursos mediante la "venta de bienes, productos"*, lo cual puede interpretarse como la puerta para el cobro de aranceles, no concibiéndose a la educación universitaria como un derecho sino como un servicio que se comercializa.

Otro tema vinculado al financiamiento, se refiere a la posibilidad de continuidad de los estudios universitarios de los estudiantes de los sectores menos favorecidos, en tanto no basta la gratuidad de la enseñanza superior en los países que la sustentan para posibilitar esta continuidad, sino que hace falta la asignación de becas que permitan una dedicación plena al estudio, en cuanto la asunción de compromisos laborales tempranos conspira contra la dedicación académica. En 1994, Uruguay instituyó el Fondo de Solidaridad Universitaria para financiar programas de becas. El 8 por ciento de los estudiantes acceden a este beneficio. En la Universidad de Buenos Aires, los becados representan solo el 1,5 por ciento.

"...la mayoría de quienes hacen el aporte vía impuestos al consumidor para mantener las universidades no estudian en ellas y financian la educación de los sectores más favorecidos de la sociedad" (Echeverry, 2002).

También, debe mencionarse que en el caso de Argentina, el traslado de la responsabilidad económica de sostener los cambios introducidos a nivel país a las provincias argentinas, sin especificar las partidas presupuestarias y aportes del gobierno nacional (Iriarte; Ferrazzino, 2005: 58-60).

Una mirada crítica sobre la proliferación de posgrados podría fundarse en la necesidad de financiamiento. Si bien los organismos de evaluación parecerían como una suerte de sello de calidad, plantea que es menester alertar que el conocimiento que debe garantizar el título de grado no se traslade al posgrado, poniendo freno a una oferta anárquica e indiscriminada.

La promoción de los posgrados y la formación para el trabajo

Como es sabido, el fenómeno de la globalización no se ha limitado al ámbito económico

sino que ha afectado; también, de forma decisiva, lo tecnológico, lo cultural, el ámbito de los valores y la transmisión de conocimientos en la formación superior. Una nueva naturaleza en los modos de producir, la aparición de nuevas competencias, equipamientos y dispositivos impugnan la vieja imagen del trabajador por vía de la implantación de las nuevas tecnologías. Estos son algunos síntomas elocuentes de un *cambio epocal* que interpela de una manera insoslayable a los modelos educativos y sus posibilidades de reformulación.

En efecto, el aumento de la productividad a partir de la innovación, el incremento del valor agregado de conocimiento bajo forma digital en la producción, el aumento de la especialización y de la "calidad del capital humano" constituyeron las nuevas expresiones de las formas modernas de creación de riqueza, perfil que abrió el espacio a los posgrados -entre otros- como reflejo del nuevo modelo.

Estos cambios han impuesto la educación especializada y con un *enfoque por competencias*, lo cual ha generado una mayor complejidad que transformó ineludible el nuevo ciclo de los posgrados, pero de un modo particular. En efecto, se produjo "... una tendencia al descenso proporcional de los posgrados de investigación (sobre todo los doctorados) y un giro profesionalista en la oferta, con expansión de especializaciones y también maestrías destinadas a formar profesionales requeridos por el mercado de trabajo" (Fliguer y Accinelli, 2011).

Los posgrados se expandieron en el conjunto de países latinoamericanos en los años noventa. En efecto, los procesos de acreditación de los mismos, enlazados con la concesión de recursos financieros provenientes del sistema científico-tecnológico, disponen de un vasto recorrido en Brasil, y fueron implementados masivamente en Argentina, en México, en Colombia, Chile y en otros países. En la misma línea, y destinados al logro de una convergencia regional, se acreditaron proyectos en Centroamérica mediante el Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (SICAR) y en el MERCOSUR, a través del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA) (Fernández Lamarra, 2004).

Los posgrados aparecieron como el nuevo paradigma de vinculación entre universidad y sociedad, en términos de competencias, calidad y mercado; se constituyeron en el nuevo ámbito de formación para el trabajo en los sectores modernos de la economía con la adquisición de competencias especializadas.

Por otro lado, la formación básica de grado adquirió mayor competencia genérica, profesionalizante y masificante, lo que abrió la primera puerta al mercado laboral en lo que los expertos ya consideran una "segunda educación media", reservando la diferenciación a todas las variantes de posgrados que se expandieron y renovaron los saberes.

En este contexto, el gran aumento de la matrícula de los posgrados, habiendo crecido el interés por las maestrías y especializaciones que responden a las exigencias del mercado de trabajo, en tanto los cursantes necesitan sus titulaciones para ingresar o para continuar en dicho mercado.

Derechos y ciudadanía.

Estudiantes ¿clientes / ciudadanos de la universidad mercantilizada?

El conjunto de transformaciones en los sistemas universitarios evidencian "...un *pasaje de los saberes universitarios hacia los conocimientos mercantilizados*", en tanto que "la oferta educativa está orientada hoy a un mercado que recibirá a un "usuario" o "potenciales clientes" de una educación universitaria que forma recursos para el mundo laboral; lo que

Mollis (2009) denomina como “identidades alteradas”.

A fines del siglo XX, en un contexto histórico caracterizado por una gran vulnerabilidad social y exclusión educacional, económica y social, podemos plantearnos en qué medida desde el ámbito de la educación superior se puede promover la equidad, el logro del desarrollo humano y la ampliación y la consolidación de la democracia. En la década del '90, se redefinieron las políticas educativas de la mayor parte de los países de América Latina y -en nombre de la eficiencia- un modelo de universidad pública, autónoma y gratuita quedó cuestionado, modelo que no resultaría funcional a un proyecto fragmentario y excluyente, al que se pretendió adecuar a un pragmatismo utilitario.

Por tanto, al calor del avance de la privatización de la enseñanza universitaria y del cambio en la modalidad de financiamiento, se perfila la caracterización de los “*estudiantes como clientes*”, alejándose este concepto de la identificación de los *estudiantes como ciudadanos pasibles de derechos*.

Pero una democracia plena exige un componente de ética y cultura ciudadana, donde todos los sectores tengan acceso al ejercicio pleno de esos derechos ciudadanos. En esta línea, creemos que los elementos la cultura participativa y la ética del ejercicio profesional deben también transmitirse desde las instituciones universitarias, desplegando múltiples capacidades desde una dimensión ética, fundamento para el desarrollo autónomo del conocimiento y de una formación ciudadana competente, superadora del discurso pedagógico sobre la formación por competencias (España y Rodríguez, 2013).

Para que los sistemas de educación superior latinoamericanos desempeñen su función de modo más completo, es necesario que apunten su dirección hacia dos metas, una es transmitir a los estudiantes las capacidades necesarias para enfrentar la multiplicidad de actividades que el mundo profesional les demanda; otra, es la que apunta a generar y extender los principios que hacen a la ciudadanía favoreciendo de este modo a la inclusión social. Finalmente, ambos caminos se entrecruzan y se fortalecen.

La educación superior pública no debe limitarse a suministrar su “porción” de justicia social, facilitando el progreso de los mejores pertenecientes a los sectores menos beneficiados, a modo de resarcimiento y adhesión, sino para patrocinar nuevos grupos críticos y de liderazgo que utilicen ese capital cultural redistribuido de manera que, no solamente anhelan obtener mejores posiciones a nivel social, sino a intervenir y liderar la propia sociedad, rompiendo el patrón reproductivo de las élites dominantes.

La universidad es generadora de bienes públicos, el primero de los cuales es el conocimiento, el saber. En tal sentido, ocupa un papel central como transmisora de saberes específicos de cada profesión y como formadora en los derechos ciudadanos que el sistema democrático exige. En épocas teñidas por escenarios de exclusión, la educación vuelve a recobrar el importante papel de brindar las competencias que se necesitan para estar incluido.

Creemos que una ciudadanía deficitaria y el rol de la universidad pública cobran mayor relevancia en contextos como el latinoamericano, donde sólo desde hace pocas décadas se intenta avanzar en procesos democráticos que terminen de configurar regímenes democráticos consolidados.

En este escenario, según Gasca Pilego y Olivera García (2011), el del modelo capitalista liberal, globalizado las universidades únicamente exportan “profesionistas-técnicos”, que nutren la oferta laboral y que, en el mejor de los casos, terminan sirviendo a los intereses de las grandes empresas que consideran a la enseñanza superior como un importante sector de la economía mundial.

La educación es uno de los medios que permitiría elevar los umbrales de la ciudadanía y fortalecer las posibilidades laborales de los individuos. Por tanto, deberá brindar instrumentos para garantizar la igualdad de oportunidades al interior del sistema

educativo, para recuperar, en definitiva, la *educación como derecho*; brindando a sus alumnos las herramientas intelectuales apropiadas para comprender los grandes cambios que hoy se producen, revalorizando su función de propulsora del pensamiento crítico y alternativo. En “este contexto sociopolítico, la universidad, precisamente por su vocación universalista, debe mantener una tensión frente a la política que hace de ella una institución necesaria y paradójicamente “contracultural” (Herrero, 2006).

Sin embargo, en función de los cambios que se vienen operando, puede señalarse que la colaboración entre universidades y empresas transnacionales (Brunner, 2008), *comienza a ser analizada como expresión de un emergente capitalismo académico a nivel global*. También los sistemas nacionales vinculados a la evaluación de calidad tratan de adoptar estándares comunes de modo de poder unificar criterios

Universidad y ejercicio de la ciudadanía ¿en un mercado de usuarios?

En cierto sentido, algunos especialistas opinan, que se estaría sentando las bases de la creación de *una Universidad global*, sin fronteras. Proliferan nuevas instituciones privadas, que operan en mercados locales, o en el mercado global de la educación superior, teniendo como característica que las mismas no son visualizadas como un servicio público universitario sino que obedecen a fines comerciales.

La oferta educativa de nivel superior registra una tendencia inequívoca; se referencia *hacia un mercado que recibirá usuarios*. Por otra parte, el espíritu de lucro y el avance de soluciones vinculadas al mercado, resultan parámetros hoy excluyentes en la enseñanza superior: ya sea por aumento de los ingresos propios de las universidades, por tasas cada vez más elevadas de matriculación, por ingresos obtenidos por consultorías y por mayor vinculación de la investigación y de la docencia a empresas privadas, y más aún, por el incremento de la creación de instituciones universitarias privadas.

Por tanto, en este modelo de universidad orientada hacia el mercado, el estudiante se convierte en cliente, que adquiere un servicio; y la transmisión de conocimientos queda presa, en muchos casos, en el hecho de convertir al estudiante en un profesional a medida de las empresas.

Algunas reflexiones finales

Desde los años noventa, enmarcadas en la proliferación de políticas neoliberales, las universidades han soportado intensas presiones que reclaman su adaptación a las demandas económicas, técnicas y administrativas -que exigen que esta institución exhiba resultados mensurables y comercializables- relegándose su función de productora y transmisora de conocimientos y de generadora de pensamiento crítico.

Es indudable que el fenómeno de la globalización, y la reestructuración económica, han incidido en la dirección de las transformaciones que se vienen produciendo en la educación superior en el mundo, en tanto han llevado al replanteo del “...*principio fundacional de la universidad como espacio del pensamiento autónomo y libre*” (Short, 2002).

De acuerdo a estas tendencias, las leyes de educación superior en América Latina *perfilaron un proceso que impulsó la diversificación de fuentes de financiamiento, la diferenciación institucional, la acreditación y el sistema de evaluación*. La orientación de estas medidas han tendido a reformular el modelo universitario imponiendo otro más vinculado a la lógica empresarial, dejando en un segundo plano otras necesidades de la

comunidad universitaria como un mejor financiamiento y sistema de becas, entre otras, lo que incidiría en una mayor democratización de la enseñanza de nivel superior.

Otro tema pendiente remite a la importancia de la conformación de los claustros para asegurar representatividad, en particular, la de los docentes y alumnos e incluir a los no docentes, con el fin de ampliar la *ciudadanía universitaria*.

Las universidades se instrumentaron cada vez más como un servicio para el mercado; cercenando en cierta medida su autonomía, en tanto favorece intereses de administraciones gubernamentales y mercantilistas; e incide en cambiar el peso del financiamiento universitario, de modo de hacerlo recaer menos en el estado y más en los usuarios o en dinero externo.

No obstante, no nos encontramos ante los viejos intereses del Estado dirigidos a ganar control sobre las universidades, sino que aparecería un nuevo papel que jugaría el Estado en el cual se ceden los espacios universitarios a los intereses del mercado y la globalización económica. Mientras se reivindica la libertad académica, se afinan los instrumentos económicos para orientarla. Los intereses del mercado no son los de la sociedad en su conjunto, ni pueden ser los que se impongan en todos los ámbitos institucionales.

La fuerte presencia del sector empresarial y financiero, dejó claro que su función va en detrimento de los intereses de la comunidad universitaria y de la sociedad en general (Glocadia, 2006). La priorización de una visión eficientista de la educación, la polémica sobre el deterioro de la educación superior, la aplicación de criterios economicistas y de gerenciamiento en la educación pública, hacen que la investigación educativa reciba el desafío de encontrar conceptos que permitan una mayor comprensión de las problemáticas planteadas.

En tal sentido, en el prólogo del libro "Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior" de Brunner y Uribe (2007), Carlos Peña González señala: *"...surgida al amparo del Estado nacional, con sus prácticas homogeneizadoras y constructivistas, la moderna institución universitaria ve cómo el entorno en el que había desenvuelto tradicionalmente su quehacer se desliza hoy hacia el mercado: hacia una forma de coordinación de acciones no coactiva, que sustituye las reglas por los incentivos, los mandatos unilaterales por los contratos, la convergencia de objetivos por el reconocimiento de la diversidad de intereses, la homogeneidad institucional por la más variopinta diferencia en las formas de organización, y la asignación de valor hecha por una autoridad central por el reconocimiento del desempeño efectuado por una infinidad de elecciones individuales"*.

Por tanto, en un escenario que cada vez más transita por los andariveles de la desigualdad el rol de la educación, y más aún el de la universidad como formadora de profesionales y potenciadora de derechos, nos parece fundamental. Al decir del premio Nobel Joseph Stiglitz (2013), en un artículo publicado recientemente, que refiere a los Estados Unidos pero puede extenderse para otros escenarios, *la razón más importante de la falta de igualdad de oportunidades es la educación, tanto en cantidad como en calidad*. Este autor señala que *"después de la II Guerra Mundial Europa hizo una gran esfuerzo para democratizar sus sistemas educativos. EE UU también lo hizo....Pero después cambió en varios aspectos. ... Después de 1980, los pobres se hicieron más pobres, la clase media se estancó y a los de arriba les fue cada vez mejor. El resultado fue una diferencia cada vez mayor en el rendimiento educativo"*.

Stiglitz (2013) afirma que si no se revierten las tendencias actuales en educación, la situación probablemente empeore. Una población más educada genera más innovación, una economía vigorosa, mayores ingresos. Por eso concluye: *Tomar medidas al respecto es imprescindible*.

Es necesario remarcar entonces que, en especial en estos países como los latinoamericanos, donde aún podemos hablar de “ciudadanías deficitarias”, de sociedades marcadamente desiguales donde la economía capitalista de mercado se ha impuesto desestructurándose el Estado de Bienestar, además de la calidad de la formación de profesionales para el mundo del trabajo y de la transmisión de las competencias y saberes específicos de cada disciplina, es esencial considerar la formación que los estudiantes universitarios deben adquirir para un *ejercicio pleno de los derechos y la ciudadanía*, propiciando una *sociedad más inclusiva y equitativa*.

Bibliografía

Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: Accesos, financiamiento y solidaridad*. Uruguay. Autor

Díaz Sanpedro, B. (2006). *Las Universidades de Madrid ante la LOU, en Encuentro Las Universidades Públicas de Madrid ante la LOU: realidad y futuro*. [www.aprendemas.com/Noticias/html]

Dibbern, A. (2005). La Universidad es para todos. En Diario *Clarín*. Buenos Aires, 2 de junio.

España Chavarría, C. y Rodríguez Martínez, D. (2013). Mitos y realidades en el discurso universitario sobre competencias ¿y la formación de ciudadanos competentes? Boletín 61/1. *RIE Digital*.

Fernández Lamarra, N. (2004). Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. OEI. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 35. [http://www.rieoei.org/rie35a02.htm]

Finocchiaro, A. (2002). Jaim y la caja de Pandora. Diario *El Cronista*. Pp. 31. Bs. As. 24 de setiembre.

Fliguer, J. y Accinelli, A. (2011). *Perspectivas en el proceso de integración de los sistemas de posgrados de Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR Educativo*. [http://www.saece.org.ar/docs/congreso4/trab01.pdf]

García-Guadilla, C. (1999). “Legislaciones y Educación Superior en América Latina: una mirada comparada a las instancias de coordinación”. En: J. M. Cadenas (comp.), *Reflexiones sobre la Educación Superior en América Latina*. Caracas: Fundayacucho.

Gasca Pliego, Eduardo y Olvera-García, Julio César. (2011). Construir ciudadanía desde las universidades, responsabilidad social universitaria y desafíos ante el siglo XXI. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. N° 56. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Glocadia. *Periódico Digital*. (2006). España. 23 de noviembre [www.glocalia.com]

Herrero, M. (2006). Ciudadanía y universidad. ESE. *Estudios sobre educación*. N° 10. España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

Iriarte, Alicia y Correa Arias, César (coords.). (2010). *El sistema universitario en Latinoamérica. Adecuaciones a nuevos escenarios de crisis y globalización*. Argentina: Editorial Biblos.

Iriarte, Alicia y Ferrazzino, Ana. (2005). “Reforma, crisis y sistema educativo: escuela media, universidad en el centro del debate”. En A. Iriarte (comp.). *La educación en el centro del debate*. Argentina: Proyecto Editorial.

Iriarte, Alicia; Ferrazzino, Ana y Scher, Ofelia. (2004). "El rol de la universidad pública en un contexto de crisis". En A. Iriarte (comp.). *La universidad pública argentina ¿crisis o encrucijada?* Argentina: Proyecto Editorial.

Iriarte, Alicia y Ramacciotti, Karina. (2004). "La educación universitaria: entre el mercado y la integración". En A. Iriarte (comp.). *La universidad pública argentina ¿crisis o encrucijada?* Argentina: Proyecto Editorial.

Levidow, L. (2000). *Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies and Counter-Strategies* [www.eserver.org/clogic/4-1/4-1.html].

Manifiesto contra la ley orgánica de universidades. (2001). Autor [www.webislam.com/11_01/Manifiesto_LeyOrganica.htm]

Mollis, Marcela. (2010). "Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: Identidades en construcción". En *Revista Educación Superior y Sociedad*. Año 15, N° 1, enero. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO.

Nieto Caraveo, L. (2001). Neoliberalismo y educación superior un caso, dos lecturas, dos propuestas de reflexión. En *Diario Pulso*. México. 6 de diciembre [www.ambiental.uaslp.mx/docs]

Noble, David. (2002). *Digital Diploma Mills. The Automation of Higher Education*. Toronto: Editorial Between the Lines

O'Donnell, G. (1984). "Democracia en la Argentina Micro y Macro". En O. Oszlak. (comp.). *Proceso, crisis y transición democrática*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

----- (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD, noviembre, Buenos Aires.

Ossana, E. (2009), citado en la presentación de las XVII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación. Tucumán, octubre 2012.

Puiggrós, Adriana. (2011). "En respuesta a las urgencias". Entrevista. *Diario Página 12*. Buenos Aires. 10 de junio.

Rivera, S. (2003). "El desafío de los comités de ética". En: *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones Éticas 2*, Lanús: Universidad Nacional de Lanús, julio.

Scholnik, P. (2011). La gratuidad sola no alcanza. *Diario Clarín*, 16 de enero. [www.ieco.clarin.com/empresas/gratuidad-sola-alcanza_0_409159361.html]

Short, V. (2002). *España: oposición a la ley de reforma universitaria*. [www.wsws.org/es/articles/2002]

Stiglitz, Joseph. (2013). El ascenso social parece ya una rareza estadística. En *Clarín* 21/04/2013, copyright The New York Times.

Trombetta, A. (2005). El ingreso en las universidades nacionales argentinas. En *Sistemas de admisión a la universidad*. Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.

Tünnermann Bernheim, C. (2007). Prólogo a Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial. En F. López Segrera (comp.). En *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

[<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/segrera/02Prol-Tunnerman.pdf>]