

Gestión de instituciones de educación superior

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Alfredo Alfonso

Vicerrectora
Alejandra Zinni

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Rector
Marcelo Alfredo Aba

Vicerrectora
Alicia Spinello

Gestión de instituciones de educación superior

Juan Carlos Pugliese (h)

Presentación de Alfredo Alfonso

Prólogo de César Peón



Bernal, 2022

Colección Cuadernos universitarios
Dirigida por Jorge Flores

Pugliese, Juan Carlos (h)
Gestión de instituciones de educación superior / Juan Carlos
Pugliese (h); prefacio de Alfredo Alfonso; prólogo de César
Peón. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes;
Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de
Buenos Aires, 2022.
242 p.; 20 x 15 cm. - (Cuadernos universitarios / Jorge Flores)

ISBN 978-987-558-797-7

1. Educación. 2. Educación Superior. 3. Gestión Educacional.
I. Alfonso, Alfredo, pref. II. Peón, César, prolog. III. Título.
CDD 378.101

© Herederos de Juan Carlos Pugliese, 2022
© Universidad Nacional de Quilmes, 2022

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal
Provincia de Buenos Aires
ediciones.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

Universidad Nacional del Centro
de la Provincia de Buenos Aires
Pinto 399
(B7000GHG) Tandil
Provincia de Buenos Aires
editorial.unicen.edu.ar
e-editorial@rec.unicen.edu.ar

ISBN 978-987-558-797-7

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

ÍNDICE

Presentación, *por* Alfredo Alfonso 9

Prólogo, *por* César Peón 13

Introducción 17

I. La educación superior en la sociedad del conocimiento
y la información. 21

II. La educación superior hoy. Estado actual del sistema 45

III. Las políticas de educación superior en la agenda de la
sociedad del conocimiento 71

IV. La educación superior en la Argentina 103

V. Reformas e innovaciones en el sistema de educación superior 139

Consideraciones finales 201

Referencias bibliográficas 223

Palabras de Juan Carlos Pugliese (h) en el homenaje a Emilio Mignone
(Universidad Nacional de Quilmes, noviembre de 1999) 233

Mensaje del Secretario de Políticas Universitarias Juan Carlos
Pugliese (h) a la Asamblea Universitaria de la Universidad
Nacional de Quilmes (10 de diciembre de 2004) 237

PRESENTACIÓN

Alfredo Alfonso

Rector de la Universidad Nacional de Quilmes

Desde su creación, la colección Cuadernos universitarios de la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes publica textos académicos introductorios al campo de las ciencias sociales en general, trabajos de docentes e investigadores que en un primer momento fueron proyectados como materiales didácticos soporte de las carreras de grado y posgrado del Programa de educación no presencial Universidad Virtual Quilmes, creado hace 23 años.

El libro que hoy presentamos en coedición con la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y que fuera en su origen material didáctico de la Especialización en Docencia en Entornos Virtuales, se inscribe dentro de los estudios de educación superior. Recoge producciones que Juan Carlos Pugliese (h) elaboró para diversos foros académicos como insumos de gestión pública, algunos compartidos en diferentes sitios web e incluso en publicaciones previas.

El campo de la educación superior que refiere este trabajo se ha conformado de forma interdisciplinar en los años recientes dando cuenta de las profundas transformaciones que en un proceso de transferencia internacional han impactado en la base operativa de las universidades nacionales y del sistema de educación superior en la Argentina y la región. Estas transformaciones ampliaron las dimensiones analíticas que históricamente han dado cuenta del funcionamiento de las universidades, que ya no pueden ser pensadas desde la racionalidad lineal, muchas veces imputable a las organizaciones públicas, sino en referencia a actores académicos, sociales y políticos históricamente situados y con intereses en la cuestión universitaria. Las aperturas analíticas que el campo de estudios de la educación superior inaugura permiten estudiar la complejidad de instituciones a las que la socie-

dad les delega la producción y gestión del conocimiento, entendido no solo como materia prima de la organización, sino también como un derecho humano a cautelar por las propias universidades en un ejercicio responsable de la autonomía y como parte de un Estado democrático cuyo repertorio de políticas públicas debería estar incardinado a construir comunidades nacionales y espacios regionales más integrados y socialmente más justos.

Al recorrer las páginas de este libro, nos introducimos en la agenda universitaria donde las cuestiones de la gobernanza, las secuencias académicas, el financiamiento, la internacionalización o la apuesta por modificar o proponer nuevos marcos normativos cobran sentido frente a los desafíos de las universidades públicas cada día más impactadas por las demandas de un crecimiento económico sostenible, el desarrollo local y regional y la formación política que amplía derechos de ciudadanía y enfrenta los desafíos de la sociedad del conocimiento.

La edición de este texto introductorio a un campo de estudios en formación cobra particular relevancia porque su autor, recientemente fallecido, fue un activo impulsor de estos debates en el ámbito local y regional, un hombre que a lo largo de su vida política y académica entendió la educación y la ciencia como proyectos políticos ligados a la universidad pública, gratuita, de calidad y sin restricciones. Juan Carlos Pugliese (h) acompañó el nacimiento y la consolidación de la Universidad Nacional Quilmes (UNQ), en su rol de presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), como secretario de Políticas Universitarias y también como asesor institucional, evaluador, jurado y docente en el nivel de posgrado en esta casa. Fue un gran impulsor junto con otras destacadas figuras políticas del ámbito universitario nacional de la generación de las nuevas universidades del conurbano bonaerense, que como en el caso de la UNQ, plantearon un modelo alternativo e innovador de producción de conocimientos para dar cauce a lógicas de expansión territorial, como resultado de una arena política fuertemente disputada que abrió a nuevos sectores sociales la universidad pública; hoy es un lugar común hablar de nuestras alumnas y alumnos como la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias.

El libro materializa uno de los aportes realizados a esta universidad por Pugliese, y su edición también es un reconocimiento a un

hombre que, con generosidad política y honestidad intelectual, celebró la creación de la UNQ, acompañó muchas de sus estaciones, algunas de fuertes encrucijadas políticas e institucionales, y estuvo con nosotros hasta sus últimos días.

Dentro de un año habrán transcurrido cuatro décadas desde la recuperación democrática, ocasión para el balance y la reflexión sobre la intensidad de aciertos y errores en la reconstrucción de nuestro país. Esta reflexión se da y se dará en un escenario de fuertes disputas y arduos debates en el campo político, social y económico agudizados por las consecuencias de una pandemia que ha dejado en mayor evidencia inequidades preexistentes, y donde emergen amenazantes discursos de contenido antipolítico que ponen en cuestión el contrato social de la transición democrática argentina. Sin embargo, lo que la comunidad política no puede ni podrá soslayar es que todas las conciencias antidictatoriales hemos construido una barrera infranqueable alrededor del legado del Nunca Más, en el que varias generaciones de argentinos ya podemos reconocernos. Ya no es posible ignorar, ya no es posible elegir no saber. Es imposible no hacer frente a las preguntas de Arendt: “¿qué pasó?, ¿por qué pasó?, ¿cómo pudo habernos sucedido?”, que nos recordara Claudia Hilb.

Juan Carlos Pugliese (h) aportó a ese debate, a esa construcción, a esos interrogantes, como lo testimonia uno de los dos textos que cierran este libro donde se transcribe su intervención cuando la UNQ concedió el Doctorado Honoris Causa a don Emilio Fermín Mignone, defensor ineludible de los derechos humanos en épocas de miseria moral y, para nuestro orgullo, uno de los fundadores de esta universidad y creador del Centro de Derechos Humanos que hoy lleva su nombre. El otro texto es la intervención de Pugliese en la Asamblea Universitaria de nuestra Universidad en diciembre de 2004.

Y si de fundaciones se trata, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires tuvo a Pugliese no solo como el primer rector elegido por sus claustros sino, sobre todo, como el constructor de una institución cogobernada, a la que supo dar visibilidad y prestigio en el sistema universitario argentino y cuyas actuales autoridades se han sumado generosamente a esta edición.

En vísperas de los 40 años ininterrumpidos de democracia, ponemos en circulación este texto, recordando a un colega que aportó

a la comprensión y al debate de la agenda educativa en democracia en el entendimiento de que la educación superior y la producción de conocimientos son tareas pedagógicas de profundo sentido político, donde la equidad es el elemento central de la noción de justicia: todos los bienes materiales y culturales, entre ellos la universidad, deben estar disponibles en condiciones de justa igualdad para todos, pero favoreciendo a los que transitan mayores desigualdades sociales, esto es, dentro de un criterio de estricta justicia educativa.

PRÓLOGO

César E. Peón

Este documento, que Juan Carlos Pugliese aporta a la colección Cuadernos universitarios de la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, en principio fue pensado por su autor como un soporte bibliográfico para sus cursos sobre Gestión de la Educación Superior.

Como los lectores podrán apreciar, también puede leerse como una agenda razonada de los temas que las universidades argentinas y latinoamericanas tienen que resolver a medida que se hacen cargo de los desafíos de la sociedad del conocimiento y la información. Un tipo de sociedad que, sin pedir permiso, se viene desarrollando y afianzando desde la segunda mitad del siglo xx.

Desde entonces vivimos un cambio de época cuyos indicadores más visibles se pueden rastrear en las transformaciones de la composición de la población económicamente activa, la crisis cultural de la posguerra, la crisis del Estado de bienestar y la revolución científica tecnológica y comunicacional que impactaron sobre la revisión de las identidades políticas y sociales y toda la miríada de cuestiones y matices que pueblan la temática de la laxamente llamada “posmodernidad”.

Entre los años 1993 y 1996, cuando se crearon la Secretaría de Políticas Universitarias y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y el año 2020, cuando nos sorprendió la muerte de Juan Carlos Pugliese, he mantenido con él una relación de afecto y amistad que abonó y reforzó nuestra cooperación intelectual. Durante ese lapso, tuve el privilegio de ser su amigo y colaborador en la gestión de políticas universitarias, la producción intelectual y la tarea de soñar con una universidad continuadora de la tradición reformista argentina aggiornada a la altura de los tiempos.

Con Juan Carlos Pugliese, muchas veces nos llamaban la atención los colegas que ensayaban discursos anunciando que había que preparar a los estudiantes y, por tanto, a las instituciones universitarias para afrontar los desafíos de las sociedades del futuro que reclamarían nuevas habilidades laborales y actitudes políticas con impacto democrático y reconfiguraciones de la sociedad civil y, entre café y café, siempre concluíamos que los políticos que enunciaban esos discursos deberían advertir que sus pronósticos para un futuro cercano no eran más que evidencias del presente, que el anunciado advenimiento de la sociedad de la información y el conocimiento había dejado de ser tal, que ya no había que “prepararse” para el futuro cercano sino que, como le gustaba decir a Juan Carlos, había que “espabilarse” para reconocer cuánto de esa sociedad global y gnoseocéntrica ya formaba parte de nuestro presente.

También compartimos la idea de que nuestros alumnos nos interpelaban desde una realidad que nosotros y muchos colegas quisiéramos imaginar como inevitable pero futura, como parte de un porvenir inminente pero todavía en modo pausa. Juan Carlos me enseñó en esos años de intercambios y debates que el futuro ya estaba entre nosotros y que nuestra tarea consiste en aggiornar nuestras instituciones de educación superior al nuevo clima de época haciendo de la tradición reformista una fortaleza para pensar políticas universitarias con impacto científico técnico y alcance social amplio. Muchas veces lo encontré desvelado por la pregunta acerca de cómo hacer del conocimiento avanzado una herramienta para la promoción social, cómo volver a la Argentina de “mi hijo el doctor” en las condiciones del siglo XXI pero, ahora, con profesionales globalizados y capaces de ver su aldea de cara al mundo. En ese aspecto, Juan Carlos Pugliese pensaba a Burton Clark desde Tandil y, sobre todo, desde su querida Universidad Nacional del Centro, de la que fue rector con la recuperación democrática del país en 1983.

Es por eso que quiero advertir a los lectores de la presente publicación que están frente a una selección de textos de emergencia, textos escritos y seleccionados tanto con fines “didácticos” para las cátedras de los cursos como con fines “políticos” para las discusiones en seminarios, congresos académicos y debates ministeriales.

La muerte es siempre aparentemente innecesaria e injusta y en el caso de Juan Carlos Pugliese esto se hace evidente porque ahora, ha-

cia el final de la pandemia, se nos patentiza que no pudo ser testigo de un hecho que le hubiese renovado las esperanzas en el futuro de nuestro sistema universitario.

Estamos ante la evidencia paradójica de que el aislamiento sanitario desafió a nuestras instituciones de educación superior provocando respuestas reparadoras, activando y afianzando tendencias innovadoras que están instaladas en el sistema y que el catalizador de la crisis precipitó agilizándolas.

Entre el principio del año 2020 y lo que va de 2022 hemos asistido a la expansión de la llamada educación a distancia en todas sus variantes no presenciales, *on line*, virtuales y remotas. Lo que fue una respuesta de emergencia ante la crisis pandémica, está rutinizándose como medio conectivo y didáctico; los docentes han aprendido las ventajas de los recursos tecnológicos que ofrecen las plataformas informáticas y los estudiantes están adaptándose y aprovechándolas.

Quizá todavía sea prematuro ensayar un balance de lo avanzado en el campo de la educación a distancia, sobre todo desde la perspectiva de su potencial comprensivo y facilitador de la masificación, pero es un hecho que su difusión se ha potenciado y, mientras festejamos sus alcances, ha dejado abierta la pregunta sobre sus efectos en términos de calidad educativa; en este punto, Juan Carlos Pugliese tenía una opinión optimista apreciando el vaso medio lleno desde el punto de vista de la inclusión de los jóvenes y el exponencial crecimiento de la matrícula universitaria. Siento necesario completar esta visión recordando que, al momento de evaluar la educación superior, siempre insistió en la necesidad de tener en cuenta tanto la pertinencia de las carreras como las bajas tasas de graduación y los déficit de inversión en fondos de becas.

Quiero cerrar este prólogo recordando que Juan Carlos Pugliese estaba de acuerdo en dudar de las teorías que apuestan al “derrame mercantil automático” de los beneficios del desarrollo económico y en afirmar que, allí donde no llega el mercado, debe actuar el Estado; pero también opinaba que hay un tipo de inversión económica que garantiza desarrollo social por derrame inclusivo: *la inversión en educación en todos sus niveles*, aserto que se hace evidente en el caso de las universidades y su papel decisivo en el contexto de la sociedad del conocimiento.

Buenos Aires, junio de 2022.

INTRODUCCIÓN

La universidad es la segunda institución más antigua de Occidente después de la Iglesia católica y ha contribuido como ninguna otra al cambio social. Sin embargo, a pesar de sus más de 900 años, mantiene las características que le dieron origen: sigue siendo el mágico encuentro de los maestros con sus discípulos a partir del cual se ha generado una organización sumamente compleja.

Los cambios en su interior han sido profundos. Como organización es identificable a partir de ciertos valores y actividades que la diferencian fácilmente de otras. Se la reconoce por su misión central de formación, de generación y transferencia de conocimientos, que se despliega a través del desempeño de las básicas y permanentes funciones de investigación, docencia y extensión.

Esta persistencia, junto con las tremendas transformaciones a que ha debido enfrentar, hace que la institución universitaria sea un ámbito en que se conjugan la continuidad y el cambio.

En la universidad coexisten la tradición y la innovación. En torno a ella se manifiestan las tensiones propias de relaciones sociales que se transforman, restricciones impuestas por rigideces disciplinarias, jerarquías y limitaciones de recursos y un conflicto constante entre demandas y capacidades para satisfacerlas. En su interior persisten vestigios de diferentes circunstancias históricas y la cristalización de respuestas a viejos desafíos, junto a la dinámica de los nuevos saberes.

Las tendencias internacionales refieren al crecimiento exponencial de los conocimientos que la universidad produce y disemina, a la expansión de la matrícula y del número de instituciones acompañado de una mayor diversidad en los perfiles institucionales y en sus disciplinas, carreras y actividades. Este escenario es producto de que

la sociedad multiplica sus demandas y deposita en la universidad mayores expectativas con respecto a sus contribuciones en el mundo de la ciencia, la cultura y la producción.

La Declaración final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Unesco 2010 recoge este nuevo contexto y le reclama a la universidad una mayor articulación con el resto del sistema educativo, la complementación interinstitucional y la proyección en el ámbito regional, al mismo tiempo que se va rompiendo el viejo equilibrio entre la universidad y la sociedad, y se debilita el supuesto de la calidad intrínseca de la institución universitaria.

En este mundo gobernado por el valor del conocimiento, donde la universidad juega un rol estratégico, importa un fuerte desafío: avanzar en un cambio en la concepción de la gestión. Frente a ese escenario es evidente una cierta obsolescencia en las concepciones que fundaron las actuales modalidades de gobierno y de gestión de las universidades. Este fenómeno es universal.

Esta problemática está presente en las experiencias de reforma de la educación superior en los Estados Unidos y en la Unión Europea, así como en los debates en curso en América Latina.

Como consecuencia de este desajuste entre lógicas externas y lógicas institucionales, desde hace algunos años se fueron desarrollando nuevas concepciones e instrumentos. Algunos de estos nuevos modos de pensamiento y formas de acción modifican la dialéctica permanente de autonomía-control entre el gobierno, la universidad y el mercado, creando articulaciones inéditas y nuevos modos de encarar la gestión institucional.

Ese marco general es el que guía este texto, en el que “la gestión institucional está compuesta por un conjunto de factores que deben estar al servicio y contribuir positivamente al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión”, así como que “la gestión institucional debe conducir al desarrollo integral de la institución y no a una asociación de unidades académicas aisladas” (Martínez Nogueira, 1998, p. 3).

Esa definición muestra que los desafíos de la institución universitaria transitan entre la continuidad y el cambio. En esta trabajo se desarrollarán los temas que ocupan la agenda de la educación superior referidos a la gestión de las instituciones que la componen, por excelencia, la universidad.

El tratamiento que merece cada uno de los temas se hará problematizando el escenario internacional y su impacto en nuestro país, donde se viven importantes cambios.

Problemática del campo

Las instituciones de educación superior se enfrentan con un desafío enorme: tienen que reconciliar las tensiones entre masividad y excelencia, asegurar la coordinación entre disciplinas y ámbitos institucionales, superar las rigideces en el diseño de las ofertas académicas y atender a las demandas diferenciadas de las actividades de grado y posgrado, así como las de la docencia y la investigación. Deben asegurar la disponibilidad de recursos para sostener sus actividades básicas, preservar su legitimidad y alcanzar una adecuada efectividad en su acción frente a las diferentes fuentes de financiamiento. Y hoy más que nunca deben entrelazarse con la sociedad para construir ciudadanía, democracia, valores y seguir expresando su espíritu crítico. Para ello deben contar con instrumentos suficientes, las tecnologías adecuadas y una formación específica y acorde a la magnitud de los desafíos a enfrentar.

Gestión de instituciones de educación superior comprende dos partes que refieren dos ejes vinculados: uno plantea la problemática de la nueva situación del mundo que ha impactado fuertemente sobre el rol de la educación superior, donde sus instituciones son interpeladas para adaptarse y para cambiar. El eje esboza la dirección del cambio en torno a las complejas relaciones entre la sociedad, el Estado y la educación superior, particularmente la universidad. El segundo eje refiere al desarrollo del campo en la Argentina y cómo se ha reaccionado frente al desafío que implican los cambios producidos en el contexto internacional.

El campo disciplinario que abarca esta publicación ha sido creado en los últimos años en función de los cambios producidos en el mundo y el rol de la educación superior como palanca transformadora de la sociedad dominada por el valor del conocimiento. En tal sentido, se destaca y reconoce los aportes realizados por Pedro Krotsch, inspirador de los distintos congresos sobre la universidad como objeto de investigación, en la revista *Pensamiento Universitario* y en su bibliografía de reiterada mención en estas páginas.