

## Reforma universitaria de los '90. Análisis en torno a los decretos, normativas y la Ley de Educación Superior de 1995

Alejandra Martinetto\*

Universidad de Buenos Aires

### Resumen

**L**a finalidad del presente trabajo es analizar cómo impactó la profunda reforma del estado de los '90s sobre las regulaciones y leyes promulgadas durante los dos gobiernos del Dr. Menem para el sector educativo, particularmente en el nivel universitario y, tangencialmente, en el área de investigación en C y T. En primer lugar trataré de elaborar una breve descripción del desarrollo del Estado de Bienestar en Argentina (EB), su crisis y la posterior implementación de los modelos más legitimados en esa década en materia económica que, junto con las políticas públicas, en general conformaron un nuevo estado con características diferentes al anterior modelo y que, creo yo, persisten en la actualidad. Se concluye que la historia de la universidad pública argentina acompañó la evolución de los sectores de políticas sociales en sus diferentes formas de intervención del estado. En la actualidad, la institución se halla inmersa en una profunda crisis, no solo de desfinanciación, sino también de inmovilidad frente al desafío de un cambio en su estructura burocrática y de la formación tanto de profesionales como de nuevos cuadros académicos. Se concluye con Pablo Gentili, que la privatización amenaza la autonomía intelectual y, con ella, la posibilidad de que las universidades sean algo más que fábricas de diplomas o agencias de empleo.

**Palabras clave:** Menem, universidad, estado de bienestar, nuevos modelos económicos, privatización.

### Summary

*This essay pretends to analyze the impact of the state reform of the 90s in Argentina with emphasis on the education system and particularly on the university and on research and technology programs. A brief review is presented of the development the Argentinian State of Wellbeing and its crisis, with the further installment of the new economic model that, I believe, persist up to today. I conclude that the history of the public university of Argentina accompanied the evolution of the sector of public policies but today the institution is immersed in a profound crisis due not only to*

\* Investigadora del UBACYT. Integrante del CCC, Departamento de educación. Grupo de investigaciones sobre la privatización del conocimiento. Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales- UBA, licenciada en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras- UBA. Mail: alejandra@lpp-buenosaires.net

*lack of budget but also to incapacity to respond to the challenge of changing bureaucratic and academic structures. Pablo Gentili is finally cited to conclude that privatization is a menace to intellectual autonomy and without this the possibility for the university to become something more than a factory of certificates or a job's agency is remote.*

**Key words:** Menem, university, state of wellbeing, new economic models, privatization.

## Desarrollo y crisis del Estado de Bienestar

Desde el punto de vista de los tres modelos de EB expresados por G. Esping Andersen (1993)<sup>1</sup>, se puede afirmar que en Argentina se dio un desarrollo de EB del tipo *corporativista* a partir de los años '40. Previamente hubo un desarrollo de políticas focalizadas tal vez más cercanas al modelo asistencialista liberal con base en las leyes de pobres de Inglaterra de 1601 en adelante. Fue la época del desarrollo del mutualismo, basado en los formatos generados por las distintas asociaciones de inmigrantes que desde fines del siglo XIX habían arribado a estas tierras. Este tipo de instituciones serían la base del sistema de salud desarrollado posteriormente. En cuanto a la educación, la sanción de la ley 1420 que garantizaba educación primaria, gratuita, laica y obligatoria para todos los niños de la nación hasta los 14 años, resultó una ley de avanzada para su época. Propendió en una alfabetización generalizada y una cobertura de educación primaria para un alto porcentaje de la población correspondiente, en pocos años. Por otra parte, el sector laboral tuvo sanción de leyes de protección del trabajador en los primeros años del siglo XX, tras las luchas obreras por mejoras salariales y de condiciones de trabajo. En parte, esto se debió a la gran actividad sindical generada en un principio por los inmigrantes que se fueron organizando alrededor de una incipiente industria y del comercio. También tempranos fueron los primeros logros en materia previsional, más bien ligados a las corporaciones con más poder en el país, como es el caso de la Iglesia católica y los militares.

Esa era la situación hasta el primer gobierno de Perón durante el cual se comenzó a dar la industrialización por sustitución de importaciones que generó una situación económica favorable y que casi logró el pleno empleo en Argentina. El

modelo se basaba en el pleno empleo masculino y la mujer accedía a los beneficios a través de su marido; debían estar casadas legalmente. Por lo tanto se beneficiaba a la familia nuclear (imprensa corporativa de la Iglesia Católica). Los sectores sociales de poder mantuvieron su supremacía en el manejo de las políticas públicas. Para el caso de la educación en particular, el principio rector seguía siendo el universalismo y Argentina llegó a tener los indicadores más altos de la región en cobertura de educación primaria y media y buenos indicadores del nivel superior, que no tenían (ni tienen) una cobertura universalista. Este modelo, con algunos cambios según el sector del cual se trate, siguió vigente hasta entrados los años '70 en que la crisis económica comenzó a socavar los beneficios sociales que garantizaba el Estado. Ya en los '80 el sistema social se encontraba en una crisis profunda y esa es la situación a comienzos de los años 90 en que se comenzó a implementar la llamada reforma del estado.

Si se toma ahora la evolución de los derechos de la ciudadanía de T. H. Marshall (1949)<sup>2</sup>, se puede afirmar que en América Latina en general y en Argentina en particular, la ciudadanía se da en forma restringida. Particularmente para el caso de Argentina, nuestro país está considerado entre los países *pioneros* en el desarrollo de la ciudadanía según la topología de Mesa Lago (1998), por el grado de desarrollo a través de la historia que se da en la incorporación de distintos grupos ocupacionales en las lógicas de los sistemas preexistentes configuran-

<sup>1</sup> Los modelos son: 1: **Socialdemócrata**: mayor fusión entre trabajador y bienestar social; Idea base: ciudadano. Ejemplos: países escandinavos. 2: **Corporativo**: Figura del trabajador asalariado; conservación de los diferentes status; supuesto de pleno empleo masculino. Ejemplos: Alemania, Francia, Italia. 3: **Liberal**: Planes sociales mínimos estigmatizados; sistema estratificado en dos clases; idea base: el mercado regula. Ejemplos: USA, Canadá, Australia.

<sup>2</sup> Marshall distingue tres formas de ciudadanía en los estados modernos: 1: **Ciudadanía civil**: proviene de la Revolución Francesa; derechos legales (libertad de expresión, de profesar un culto, de propiedad, y de ser juzgado por la ley). 2: **Ciudadanía política**: Derecho a participar en el ejercicio del poder político (derecho al sufragio, a ser elegido para desempeñar un cargo público). 3: **Ciudadanía social**: (después de 1940) derecho a gozar de un nivel mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica.

do un sistema fragmentado. Gran parte del sistema fragmentado responde a iniciativas del estado en distintos momentos históricos y económicos del país. Esta afirmación es coherente con el desarrollo descrito más arriba. Argentina históricamente fue logrando los derechos de ciudadanía casi paralelamente con algunos países de Europa y en algunos casos, mucho antes que varios países de la región. Esta situación contribuyó a la evolución del EB con las características particulares que adquirió en el desarrollo de las políticas, según el sector y los grupos sociales que intervinieran.

Esta breve descripción no exhaustiva del EB en Argentina es necesaria para comprender cómo se desarrolló la crisis del mismo y el profundo cambio de modelo no solo en materia de políticas sociales sino en todos los ámbitos del Estado.

A partir de los '90, para la ortodoxia que promovía las transformaciones en las políticas públicas y en los mercados latinoamericanos, Argentina fue considerada como uno de los casos más exitosos por el alcance y rapidez de los cambios (Lo Vuolo, 1998). El indicador más notable de este fenómeno fue que la economía pasó de un proceso hiperinflacionario en 1989-90, a una tasa de inflación casi nula en los años 93-98.

Pero este indicador constituye solamente el dato más conocido de un proceso de profunda transformación de los principios de organización social que podría ser uno de los más llamativos de América Latina y del mundo. Algunos de estos cambios son, para Lo Vuolo, los siguientes: la privatización de prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderúrgicos); promoción y apertura al libre movimiento de capitales; reducción abrupta de aranceles a la importación y remoción de la mayoría de las barreras no tarifarias, con lo cual la economía se abrió totalmente al comercio exterior, al tiempo que avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); desde comienzos de 1991 se implementa la Ley de Convertibilidad entre la moneda local y el dólar, ligándose la oferta

monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno; fuerte cambio de precios relativos a favor de bienes y servicios comercializables; reprogramación de la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del *Plan Brady*, junto con nuevo endeudamiento que aumentó a más del doble el monto de comienzos de la década del '80; cambios profundos en la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial y limitado (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y quiebras de empresas; todas las políticas sociales se vieron afectadas por la promoción e imposición de transformaciones en sus formas de funcionamiento, degradación de sus fuentes de financiamiento, cambios en la administración, en el régimen de acceso y el tipo de beneficios. (Lo Vuolo, ídem.).

Estos cambios y otros, son los que modificaron profundamente el régimen de Estado de Bienestar que Argentina tuvo vigente por casi cuatro décadas, con las particularidades propias de los arreglos institucionales que tuvieron lugar en ese lapso, tal lo expresado anteriormente. Desde la visión de algunos autores, Argentina durante las presidencias de Carlos S. Menem (1989-1999), sería el caso latinoamericano más afín con las "revoluciones neoconservadoras" anglosajonas (*Retrechment* del EB de Reagan y Thatcher en USA e Inglaterra respectivamente). Se da como un ejemplo de desmantelamiento extremo:

1. En uno de los EB más desarrollados de América Latina.
2. A diferencia del paradigmático caso chileno, se corresponde con un ambiente de plena vigencia de las instituciones formales, típicas de la democracia liberal.
3. Las políticas de retracción son aplicadas por una coalición de poder conducida por el mismo partido político y gran parte de las fuerzas políticas y sociales responsables del desarrollo del tradicional EB. (Lo Vuolo, ídem.)

Podemos afirmar con el autor, que esta experiencia es una de las más representativas del tipo de políticas que en materia económica y social impuso la llamada "Nueva Ortodoxia" que en los últimos años de la década del '90 detentó la hegemonía en el manejo de los recursos políticos, económicos y simbólicos. Con "nueva ortodoxia" nos referimos al sistema de ideas y políticas públicas propuestas por el Consenso de Washington para América.

También resulta imprescindible aclarar que la aplicación de políticas neoliberales por parte del Estado argentino no comienzan con los gobiernos de Menem, sino que tiene su

origen en la última dictadura militar, durante la cual se implementó, una vez más, la política del libre mercado, logrando una invasión de productos importados, en detrimento de la industria nacional, a la vez que se realizaba la primera transferencia de servicios a las provincias (sobre todo en los sectores salud y educación) sin la correspondiente transferencia de presupuesto para gestionarlos. Este modelo, implementado por Martínez de Hoz, siguió vigente en la década siguiente y se profundizó al constituirse el gobierno neoconservador en alianza con grupos económicos dominantes en el país llevando a cabo la política económica mencionada anteriormente.

Por otra parte, se debe resaltar la importancia del manejo de los recursos simbólicos sin los cuales este plan no habría tenido éxito, ya que el gobierno logró generar un consenso general que amparó el proceso de profunda reforma sin presentar demasiadas críticas o conflictos hasta el año 1997<sup>3</sup>.

Asimismo, los comportamientos del mercado de trabajo se reflejaron en la distribución del ingreso. Entre 1980 y 1991, y dada la hiperinflación, la participación en el ingreso del 40% más pobre de los preceptores del Gran Buenos Aires cae del 17,1% al 14,1% mientras que la del 10% más rico crece del 28,7% al 35,9%. Ya en el Plan de Convertibilidad, y con el efecto conjunto del fuerte crecimiento del ingreso global y la estabilización del valor de la moneda, aumentó el valor absoluto del ingreso de todos los estratos. Pero al analizar esta información se aprecia que el crecimiento fue desigual: entre los meses de octubre de 1991 y 1994, el ingreso familiar *per cápita* real del décimo más pobre solo registra un 5,3% de crecimiento, mientras que el décimo más rico llega al 13,7%. (Barbeito y Rodríguez, E., 1995)<sup>4</sup>.

Por lo tanto, a mediados de los '90 se observan índices casi tan regresivos como los de la hiperinflación del '89; en 1994-1995, los cuatro décimos más bajos de la distribución mostraban una participación menor que la que tenían en 1991. La cuestión es que en este periodo no se debe al aumento acelerado de los precios como ocurrió durante la hiperinflación, sino que está ligado a un proceso de reestructuración del mercado laboral, que muestra nuevos factores estructurales de inserción de las personas en dicho mercado.

Paralelamente a este proceso, se produjo un aumento en el número de hogares con ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza. A partir del piso del 13% de 1993, este valor comienza a crecer nuevamente. Pero no sólo es importante verificar este dato sino observar los cambios en su estructura, en los procesos de reproducción y en los modos en que la pobreza afecta la estructura social en su conjunto, aunque es un tema que excede la finalidad del trabajo.

Quedaba así conformada la sociedad argentina en los años en que se implementan las reformas educativas a analizar.

## I. El sector educación:

Dentro del contexto general que venimos describiendo, el sector educativo vivió un proceso de profunda reforma, a partir de la sanción de las siguientes leyes que se llevaron a cabo a lo largo de los dos gobiernos de Menem: de transferencia de los servicios de enseñanza media y superior del Estado Nacional a los Estados Provinciales (1992); la sanción de una nueva Ley de Educación – la Ley Federal de Educación - (1993), que brinda el marco legal para la puesta en marcha de la autodenominada “Transformación Educativa” (1994), que incluyó una reforma curricular, un cambio en la estructura del sistema educativo y un incremento en la obligatoriedad escolar (de 7 a 10 años); la modificación de la formación docente y la necesidad de “reconversión laboral” de los docentes en ejercicio, por señalar algunos de sus aspectos sobresalientes; la elaboración de variados intentos de flexibilización laboral docente, destinados a una supuesta “profesionalización docente”: proyecto Sozio (1995), proyecto Decibe (1997); avances en proyectos de nuevos tipos de privatización (Escuelas charter en la provincia de San Luis) fueron algunos de los hitos<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Con respecto a este punto, se pueden recordar los aportes que Immanuel Wallerstein realizó al caracterizar el capitalismo histórico, en el cual la acumulación de capital ha supuesto siempre una tendencia generalizada y creciente hacia la mercantilización de todas las cosas. Por lo tanto, la expansión y generalización del universo mercantil impacta no sólo en la realidad de las “cosas materiales” sino también en la materialidad de la conciencia. (Gentili, 1997). De esta manera, los sujetos en la medida que introyectan el valor mercantil y las relaciones mercantiles como patrón dominante de interpretación de los mundos posibles, aceptan el mercado como aquel ámbito en el cual “naturalmente” los individuos pueden desarrollarse como personas humanas.

<sup>4</sup> Citado Lo Vuolo, R. (1998)

<sup>5</sup> Para ampliar información sobre las leyes y reglamentaciones se puede consultar la página web de CTERA: <http://www.ctera.org.ar/docum/docum.htm>

En la Ley Federal de Educación del año 1993 se dejan sentadas las bases de la educación superior, dentro del principio de "subsidiariedad del Estado" (Paviglianitti, 1996). De esta manera, la función del estado pasa a ser "favorecer el desarrollo del sector privado a través de medidas pedagógicas, organizativas y financieras y se materializa en las principales disposiciones referidas al sector privado" (Paviglianitti, N. 1996).

Resulta interesante tener en cuenta que en el Congreso de la Nación con anterioridad al envío del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), por iniciativa de los legisladores entre 1988 y 1991 se habían presentado siete proyectos de ley general o federal. De los proyectos, uno fue presentado en el Senado y los otros seis en la Cámara de Diputados: dos por la Unión Cívica Radical (UCR), dos por el Partido Justicialista (PJ), uno por la Democracia Cristiana y el otro por la UCR y el partido Socialista Unificado.

Sin embargo, el proceso de sanción de la Ley Federal de Educación recién se inició con el envío por parte del PEN al Senado de la Nación de un proyecto de Ley Federal de Educación, durante el Ministerio del Prof. Antonio Salonia, el cual "se orientaba por el principio de subsidiariedad del Estado en los términos en que lo sustenta la Conferencia Episcopal Argentina, junto con una política de reducción global de los recursos públicos destinados a la educación pública". (Paviglianitti, 1996). Luego de una dura disputa por los términos de los distintos capítulos entre lo votado en Diputados y modificado en el Senado, el 14 de abril de 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación bajo el N° 24.195<sup>6</sup>.

Los principales focos de resistencia a la política educativa implementada por el gobierno menemista a partir del conjunto de leyes y marcos normativos y la movilización de recursos y estamentos públicos implicados en la "Trans-

formación Educativa" estuvieron centrados principalmente en: los procesos de descentralización de los servicios educativos, a los que los sindicatos docentes denunciaban como una estrategia de las políticas educativas neoliberales para compensar la pérdida de legitimidad del Estado nacional ante su incapacidad para responder de forma activa a las crecientes demandas sociales, y para descomprimir el conflicto social y docente ocasionado por las medidas de ajuste estructural y de reforma del sistema escolar; y, la Ley Federal de Educación, a la que los sindicatos docentes (sobre todo los de CTERA) identificaban con la tentativa del gobierno por cristalizar un marco legal que legitimara la reforma educativa que los organismos de crédito internacional imponían, sin resistencia gubernamental en el contexto nacional y regional, así como con la pretensión de ciertos sectores por "privatizar y mercantilizar"<sup>7</sup> la educación, desdibujando su tradicional carácter público y de derecho social. Al mismo tiempo se daba la reforma en el nivel universitario que es el punto central que nos ocupa.

## II. El caso universitario:

En este punto trataré de analizar las reglamentaciones dictadas en la década del '90 y particularmente la Ley de Educación Superior (LES), sancionada en 1995, desde las consecuencias políticas y educativas que tuvieron para el nivel de educación superior en Argentina.

Para comprender el contexto en el que se dio la discusión por la sanción de la LES, es importante rescatar, brevemente, en el contexto internacional y regional en los '90, la historia de la universidad argentina. Una buena y breve ilustración es la que realiza Atilio Borón en su ponencia de La Habana de este año. En el comienzo de la misma el autor sostiene:

*"Las universidades representaron un papel fundamental a lo largo de toda la historia de América Latina y el Caribe (ALC), desde los primeros años de la colonia hasta el presente. Unas pocas fueron creadas inmediatamente después de la conquista, en la primera mitad del siglo XVI, bastante antes de la creación de algunas de las más renombradas universidades de Europa y Norteamérica. Esto significa que nuestras universidades son una parte inherente de nuestra historia y en este sentido sería difícil encontrar un evento o un hecho principal en la historia de nuestros países sin notar en él las huellas de la universidad. Debido a su crucial papel en la educación de los sacerdotes, abogados, administradores, doctores e*

<sup>6</sup> Para ampliar la información sobre la ley federal de Educación se puede consultar en la página del Ministerio de educación Ciencia y Técnica de la Nación. Link: <http://www.me.gov.ar/leyfederal/>

<sup>7</sup> Entendemos por *mercantilizar*: el concepto extraído de los escritos de Friedman & Friedman, principalmente, sobre la idea de la educación como un servicio, que como tal, compite en el mercado por el mejor precio y calidad; y todas las consecuencias derivadas de dicho concepto.

*ingenieros necesarios para gestionar a los vastos imperios que España y Portugal habían fundado en esta parte del mundo. los universitarios ejercieron un rol crítico durante las guerras coloniales y de la Independencia a comienzos del siglo XIX y los gobiernos nacionales que les siguieron. Ya a comienzos del siglo XX, la rebelión contra el orden oligárquico tradicional estalla con la Reforma Universitaria realizada en Córdoba, Argentina en 1918, la cual inflamó las conciencias de las crecientes clases medias y de los sectores populares en todo el continente generando importantes cambios sociales, económicos y políticos en casi todos los países de la región". (Borón, A: 2004)*

Particularmente, en Argentina la reforma universitaria del '18 incidió en la historia posterior de las universidades nacionales, así como en otros países de la región.

Después de la década del 80, los gobiernos de los países de América Latina en el Consenso de Washington establecido entre los economistas neoconservadores y algunos organismos internacionales, tal como ya adelantamos, acordaron las nuevas políticas a seguir para lograr el dinamismo económico, explicando la causa del fracaso económico y el atraso en materia científico-tecnológica a partir del modelo económico y de industrialización que se venía adoptando, caracterizado por la asignación ineficiente de recursos fiscales, el intervencionismo estatal y el proteccionismo, que impidió el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado y la acción de la competencia, considerados éstos como factores claves de la reactivación económica y el consecuente desarrollo industrial. Las prescripciones políticas fueron entonces: privatizaciones, apertura comercial y financiera, desregulación, y fundamentalmente reducción del gasto fiscal.

Como antecedentes al proceso de sanción de la LES en Argentina, es importante destacar, ya a partir de 1993, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, a través de la cual, el por entonces Ministerio de Cultura y Educación, modificó la estrategia de definición de políticas para el sector. De un primer momento en donde las propuestas del Poder Ejecutivo se basaron en discursos más que en definiciones, se pasó a la aplicación concreta de políticas parciales, diseñadas por los nuevos equipos técnicos del Ministerio y establecidas a través de decretos o resoluciones, que cambiaron, en esencia, el funcionamiento de las casas de estudios. Estas modificaciones se encontrarían en el Proyecto de Ley de Educación Superior que posteriormente enviara el PEN al Congreso. (Paviglianitti, 1996).

Las grandes líneas de políticas propuestas por el Ministerio de Cultura y educación en materia universitaria durante este período se refieren a modificaciones de orden:

- **Institucional:** Creación de la *Secretaría de Políticas Universitarias*; creación de los *Consejos de Planificación Universitaria Regional*; creación del *Consejo Nacional de Educación Superior*; otra medida es la *limitación a las universidades nacionales para la creación de nuevas sedes o unidades académicas* (solo podrán crearlas con la autorización del Consejo Interuniversitario Nacional <CIN>). También se establece una nueva reglamentación de la Ley de Universidades Privadas N° 17504.
- **al régimen laboral:** se da a conocer el documento *Bases para la discusión del régimen Laboral Docente*, junto con un proyecto que establece, entre otras cuestiones, nuevas categorizaciones y dedicaciones del personal docente, las características de la carrera académica, un nomenclador salarial y el régimen de licencias. El decreto 1610/93 establece un criterio de asignación de un *adicional mensual remunerativo no bonificable* aplicable a los cargos de profesores y auxiliares con dedicación semiexclusiva y simple. Asimismo se crea mediante el decreto 2427/93 el programa de incentivos a docentes investigadores. En el proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio 1995 el Poder Ejecutivo Nacional propone *la descentralización salarial de las universidades nacionales*. De esta manera, las casas de estudio deben determinar el régimen salarial y de administración de personal y representar a la parte empleadora en las negociaciones colectivas de trabajo.
- **en el financiamiento y gestión económico-financiera:** el PEN envía al Congreso el *Proyecto de Ley de modificación del Régimen económico-financiero de las Universidades Nacionales*, en forma separada y previa al proyecto de Ley de educación Superior. También se determina la *modificación de la administración financiera y de sistemas de control en la Administración Pública Nacional* establecida en la ley 24.156. Hay que tener en cuenta que una de las fuentes de financiamiento privilegiadas por el PEN en ese momento fueron los organismos multilaterales de crédito, como por ejemplo el *Crédito del banco Mundial*.

*BIRF*, de 150 millones de dólares destinado a mejorar la capacitación docente, desarrollo de posgrados, fortalecer las ciencias básicas e ingenierías y apoyar los proyectos de reforma global de universidades medianas. En el marco de la crisis fiscal de 1994, el PEN establece *una disminución de los montos de las partidas asignadas a educación* mediante el decreto 2360/94.

- De **orden académico**: básicamente se centra en el tema de la *evaluación de la calidad*, ya incorporado por el Ministerio de educación en 1991 a partir de la ejecución del Subproyecto 06 del Banco Mundial. El Ministerio fija criterios y promueve la firma de convenios en los que el PEN se compromete al financiamiento de dicha tarea a través de la firma de convenios- tipo con cada universidad. La autoevaluación la financia la universidad, la evaluación externa, el Ministerio de Educación. A partir del Decreto 256/94 se reglamenta la atribución del ministerio de Cultura y educación con respecto a *la determinación de la validez nacional de estudios y títulos y las habilitaciones e incumbencias profesionales*. También se crea el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria a través de la resolución N° 1069/93. (Paviglianitti, 1996).

La Ley de Educación Superior<sup>8</sup>, sancionada finalmente bajo el N° 24.521, después de arduas discusiones en ambas cámaras y de introducir cambios en el proyecto inicial por la presión ejercida por distintos actores del ámbito académico que no se detallarán en este análisis. Con ella se cristaliza un proyecto político educativo tendiente a la instalación de un modelo universitario competitivo entre las instituciones del nivel, potenciando la fragmentación del sistema de educación superior en su conjunto y cercenando, en cuestiones académicas y de gobierno, la autonomía universitaria al otor-

gar control político al PEN. (Fernández, M.A. y Ruiz, G., 2002). La ley convalida las medidas previas del PEN antes mencionadas a través de la creación de instancias de control y evaluación de las actividades realizadas en las universidades nacionales.

La LES fortalece el centralismo político al institucionalizar mecanismos de intervención por parte del poder político en la vida universitaria, cercenando la autonomía efectiva con que deben contar las universidades nacionales. En este sentido, determina los contenidos curriculares mínimos para la formación del nivel superior, la especificación de las funciones de los órganos de gobierno y el fortalecimiento de las instancias unipersonales de gobierno con lo cual quiebra una de las conquistas más valoradas e innovadoras de la Reforma de 1918, antes mencionada: el cogobierno universitario. Por otra parte, la ley introduce las lógicas y preceptos empresariales propuestos por diversos organismos multilaterales de crédito, tales como la desregulación docente (que ya se planteaban en los decretos que anteceden a la Ley) y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, contemplando, entre ellas, el arancelamiento de los estudios de grado en contradicción con el principio de gratuidad de todos los niveles establecido en la Constitución nacional.

Para seguir con la lógica de los temas centrales que modifica la ley, analizaremos los artículos referidos a: gobierno y coordinación, autonomía universitaria, régimen económico-financiero, títulos habilitantes y evaluación y acreditación.

Se puede definir a la ley 24.521 como *“una ley reglamentarista, del tipo de las normas propias de gobiernos autoritarios, ya que dadas las prescripciones sobre: regularidad de estudios y condiciones de ingreso en las universidades con más de 50.000 estudiantes (artículo 50°), títulos de docentes (artículos 36° y 39°), órganos de gobierno (artículos 52°, 53°, 54°, 55°), entre otros, avanza sobre lo que ha sido y es en el seno de la comunidad universitaria democrática el principio de plena autonomía”*. (Fernández, M.A. y Ruiz, G., 2002).

También se la puede considerar como una ley de procedimientos y organismos más que como programática, ya que la ley y sus decretos reglamentarios estipulan las formas de conformación y funciones de los órganos de gobierno (artículos

<sup>8</sup> Cuando se aprobó la Ley de Educación Superior (1995) que otorga a las universidades plena autonomía administrativa y en la asignación de recursos internos, gestión de personal y selección de estudiantes; se autoriza el cobro de colegiaturas en las entidades públicas; se establece un marco común para los sectores público y privado a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), entre otros aspectos. De forma concomitante, ese mismo año el Banco Mundial autorizó un financiamiento de 240 millones de dólares como base para Programas especiales. El texto de la Ley puede verse en la dirección de la Secretaría de Políticas Universitarias (<http://www.spu.edu.ar/homespu/home.htm>)

52° a 55°), los mecanismos de evaluación y acreditación institucional y académica (artículos 44° a 47°), y los criterios para la apertura y cierre de sedes de las instituciones (decreto PEN 1047/99).

En cuanto al tema de los organismos, la ley convalida los ya mencionados anteriormente como antecedentes, más los que existían previamente:

El CIN y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), estaban en funciones desde administraciones anteriores, pero tanto los Consejos regionales de Planificación de educación Superior (CPRES) como el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), fueron creados durante la gestión menemista como mecanismos de control bajo la forma de organismos de “coordinación, consulta y/o evaluación”, que terminaron siendo convalidados por la ley. Los CPRES fueron creados por Resolución ministerial N° 1618/93 con el fin de coordinar las universidades públicas y privadas, con los gobiernos provinciales, el contexto regional y social, teniendo entre sus funciones la de analizar y sugerir políticas de articulación entre los distintos niveles del sistema educativo, y examinar las ofertas de formación superior.

Para el caso de la CONEAU, había un antecedente que era la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), creada en 1994 por el PEN. La cual había realizado una convocatoria en 1995 para la acreditación de maestrías y doctorados académicos, dictaminando sobre la acreditación de 300 programas de posgrados, que se presentaron a dicha convocatoria. Una vez sancionada la ley de educación superior, el PEN transfirió dichos procedimientos de acreditación a la CONEAU dando por concluida la tarea de la CAP.

De esta manera, el conjunto de estos organismos se constituyó en instancia y ámbito de regulación de la actividad universitaria, otorgándoles legalmente muchas funciones y atribuciones que son cuestionables desde los márgenes de decisión y autonomía que caracterizaban a las universidades nacionales.

Por otra parte, puede interpretarse que la ley favorece el desarrollo de universidades privadas al permitirles acceso a fondos públicos, igual que las universidades públicas al planear la posibilidad de que las universidades privadas puedan obtener apoyos económicos para el desarrollo de proyectos de investigación (artículo 6°). También a partir del artículo 75° que establece que todas las universidades, públicas o privadas, pueden quedar eximidas de impuestos y contribuciones previsionales de carácter nacional. (Fernández, M.A. y Ruiz, G., 2002).

Podría pensarse que la ley 24.521 otorga al PEN atribuciones que son propias del Congreso de la Nación, de la autonomía de las provincias y de las universidades nacionales, dado que, por ejemplo: en relación con las atribuciones que son propias del Congreso de la Nación la ley no respeta lo establecido en el artículo 75° de la Constitución nacional al delegarse al PEN las funciones de coordinación y planeamiento del sistema (artículo 70°), o como en el artículo 49° que establece como facultad de Ministerio de educación autorizar la puesta en marcha de una universidad nacional creada por ley del Congreso. En el caso de la autonomía de las provincias, la ley la afecta en los incisos del artículo 15° en los que se disponen la articulación de carreras, residencias programas y ampliación de la autonomía de las instituciones no universitarias de educación superior. También invade la autonomía provincial al determinar las características de los planes de estudio (artículos 23° y 25°) y el ingreso y permanencia en la carrera docente (artículo 20°). En cuanto a la autonomía de las universidades, el Consejo de Universidades, CIN, y CRUP tienen funciones de coordinación y consulta en algunos casos, reservándose el PEN la última decisión (por ejemplo en el artículo 45°). También estos órganos de coordinación del sistema se constituyen en instancias con capacidad de adoptar medidas resolutorias, afectando la autonomía de las instituciones universitarias, ya que tienen capacidad de producir dictámenes con carácter vinculante (decretos PEN 499/95 y 1047/99).

La Ley establece en el artículo 71° como órganos de coordinación y consulta del sistema universitario los siguientes: el Consejo de Universidades; el CIN, el CRUP y los CPRES. En el caso de la CONEAU, también puede considerársela como parte del esquema del gobierno del sistema de educación superior debido a que cumple significativas funciones; entre ellas: la permanencia o cierre de universidades, institutos universitarios, carreras de grado y posgrado, como también la determinación de la viabilidad de proyectos institucionales futuros. (Fernández, M.A. y Ruiz, G., 2002).

A partir de lo descrito más arriba, se puede concluir que este sistema de gobierno tiene un grado de complejidad muy grande dada por la



cantidad de organismos y entidades existentes con atribuciones de gobierno y/o de coordinación y/o de consulta, no siempre bien delimitadas y a veces superpuestas.

En cuanto a la autarquía universitaria puede definírsela como la capacidad que tienen las universidades nacionales para administrar y disponer de los recursos asignados mediante la ley de presupuesto, así como también la capacidad plena para generar, administrar y disponer de recursos propios, obtenidos como resultado del ejercicio de sus funciones esenciales.

Puede sostenerse que en lo relativo a la autarquía económico financiera de las instituciones universitarias nacionales, entendida como complemento inseparable de la autonomía, la LES no la garantiza ya que si bien en el artículo 58° se confiere al Estado nacional la responsabilidad de asegurar los aportes financieros que garanticen el normal funcionamiento de las instituciones universitarias, se deja librado al poder político la magnitud de los fondos necesarios para que las universidades cumplan los fines para las que fueron creadas, al no establecerse ningún criterio al respecto. Por otra parte, si bien se enuncia en el artículo 59° que las universidades tienen autarquía económico-financiera, en el artículo anterior se establece que la distribución de los aportes del Tesoro Nacional entre las Universidades Nacionales se hará bajo la aplicación de criterios de eficiencia y equidad, subordinándose la repartición de fondos a interpretaciones que el poder político realice de la realidad. Además se legaliza en dicho artículo 59° un criterio que rompe con la solidaridad institucional al establecerse en el inciso b la desregulación salarial entre las universidades nacionales. También se legaliza la obtención de recursos adicionales a través de "contribuciones o tasas por los estudios de grado". La gratuidad de los estudios de grado es un precepto constitucional, no soslayable bajo los argumentos que plantean que la gratuidad atenta contra la equidad.

En resumen, se plantea el financiamiento universitario como mecanismo de regulación de la actividad del sector así como su autonomía. Paralelamente se establece la desregulación económico-financiera de las universidades nacio-

nales. En este contexto se generan y promueven fuentes alternativas para el financiamiento universitario (entre ellas el arancelamiento de los estudios de grado que aparece como un instrumento que garantizaría la equidad de la educación superior). Asimismo el PEN adquiere mayor centralidad (en desmedro del Congreso Nacional) en las instancias de distribución del presupuesto. Desde el año 1993, se implementan mecanismos de distribución de fondos entre las universidades basados exclusivamente sobre criterios de eficiencia en el gasto y la calidad educativa.

Estos breves ejemplos del articulado demuestran a las claras el sentido de la política que el estado asumió al incentivar la sanción de la LES. Las consecuencias que ha traído para las universidades nacionales ha sido el definanciamiento, la fragmentación del sistema de educación superior, la tendencia a la privatización del mismo, la venta de servicios a empresas privadas para conseguir fondos propios, tendiendo a la privatización de la producción del conocimiento, la descentralización del tema salarial, generando una baja en los ingresos de los profesores e investigadores, que se quiere paliar con el pago atrasado de los "incentivos docentes" que merecen un capítulo aparte para su análisis, pero que constituyen meros y magros pagos sin registro para redondear un sueldo empobrecido con el correr de los años.

Si asumimos en principio que lo público no es lo que es de nadie, sino lo que es de todos (Hillert, 1999) es necesario interrogarse acerca de cuales son los mecanismos por los que se conforma la voluntad general, los intereses generales, que podrán tanto incorporar directamente, como modificar o negar, intereses sectoriales y parciales (Ibidem).

Esta clara distinción entre las fronteras de lo público y lo privado comienza a redefinirse de acuerdo con el nuevo modelo híbrido americano según el cual las universidades públicas reciben financiamiento privado y las universidades privadas, las empresas y ONG, financiamiento público. A partir de estos últimos puntos, podemos centrarnos ahora en el análisis de cómo se ve afectada la autonomía universitaria.

Es importante analizar las distintas dimensiones que recorren el concepto de autonomía tanto desde la producción de conocimientos y la investigación como desde la enseñanza universitaria que implica la formación de nuevos cuadros dentro de un modelo que legitima la mercantilización de saberes. la visión de algunos autores contemporáneos que se han preocupado por la situación actual no solo en Argentina sino en toda Latinoamérica veremos que no están muy alejados de la situación que ya denunciaba Varsavsky en los años '60. Para Marcela Mollis, por ejemplo, el presente de las universidades argentinas -afectadas por las nuevas políticas, por las restric-

ciones presupuestarias, por el ajuste fiscal y la transformación del contrato social entre el Estado y la sociedad civil— ha desnaturalizado los “*saberes universitarios*” para convertirlos en “*conocimientos mercantilizados*”. Se aplican las normas de las finanzas para medir el saber, se calcula a través de indicadores de rendimiento y de certificados y diplomas entregados en tiempo y forma con mayor valor de mercado; se representa en la formación de recursos humanos cuando, al mismo tiempo, las humanidades van perdiendo gradualmente sus recursos. “*Así, las universidades tienen alterada su identidad como instituciones de los saberes hacia la construcción de una nueva identidad que las asemeja al “supermercado”, donde el estudiante es cliente, los saberes una mercancía, y el profesor un asalariado enseñante*”. (Mollis, M., 2003). Según la autora: “*...el análisis cultural de las universidades aporta elementos constructivos y desafiantes a la vez para decodificar la crisis actual de las instituciones de educación superior. Ayuda a entender que la universidad no es una institución autónoma que produce ideas, y luego la sociedad las consume o no*”. (Mollis, M., Íbidem). Por el contrario, se rige por complejos procesos de interacciones entre el estatuto de la ciencia, las profesiones y las disciplinas, la expansión o contracción del mercado de trabajo, las diferencias entre clases sociales, las minorías étnicas, el poder, los géneros, o la respectiva ubicación del trabajo manual e intelectual en la escala de valores sociales. En este sentido, la universidad se construye como una instancia de producción, control y legitimación en un contexto de tensión constante entre lo que la sociedad, el Estado, y el mercado productivo le delegan, y sus tradicionales funciones de producción y difusión del saber. (Mollis, M., 2003)

Pablo Gentili sostiene, a su vez, que el proceso de reestructuración universitaria promovido por los gobiernos neoliberales de la región tiende a generar un círculo vicioso de precarización que cuestiona el carácter público de las universidades y redefine la función social que estas instituciones deberían ejercer en una sociedad democrática. Esta dinámica toma relevancia en dos niveles ligados entre sí: el primero: la nueva articulación institucional (producto del deterioro de las condiciones de trabajo docente, de mercantilización del sistema de post grados y de la privatización de la agenda científica); el segundo: la reconversión intelectual del campo académico que bloquea las condiciones de producción de un pensamiento autónomo y crítico sobre la realidad social y, específicamente, sobre la realidad educacional. (Gentili, P.: 2001).

Las incipientes actividades de investigación sufrieron en Argentina y en casi toda América Latina, una serie de procesos que llevan a una progresiva pérdida de autonomía de la comunidad académica, que no es abordada por la definición

de las agendas de investigación científica de las instituciones universitarias locales. (Gentili, P.: 1999) Al respecto, sostiene que: “*A las condiciones de precarización del trabajo docente, se suma la desvalorización social de las actividades de extensión, que se han transformado, en muchos casos, en mera venta de servicios, con el criterio de aumentar la rentabilidad. La investigación, a su vez, merece un comentario aparte dado que por un lado por medio de ella se forman los cuadros principales universitarios y por otro, es abordada por las políticas de privatización, que bloquean las posibilidades de autonomía intelectual*”. (Gentili, P.: 2001). Esta tendencia se ve en: a) la disminución del financiamiento público para la investigación universitaria y en el estímulo a la creación de sistemas de financiamiento privado, mediante convenios y acuerdos con el sector empresario; b) la consecuente crisis de las agencias de promoción de investigación científica; c) la progresiva interferencia de agentes privados en la definición de las agendas de investigación, en contextos en que los hombres de negocios acostumbran a ser los únicos interlocutores reconocidos socialmente por los gobiernos neoliberales para discutir política científica; d) en el desarrollo de sistemas de evaluación, que por medio de indicadores de eficiencia, tomados de los criterios de productividad empresarial, resultan ser utilizados como mecanismo de distribución de programas científicos o para la distribución de incentivos salariales al cuerpo docente.

En tanto, respecto del segundo punto que señala Gentili, es importante rescatar las ideas principales volcadas por él acerca de las actitudes de los profesionales universitarios, devenidos en los cuadros técnicos que, en la década del '90, se comprometieron con las políticas reformistas haciendo posible el escenario que hoy se vive en la comunidad universitaria y en el sistema educativo en general. Así, el prestigio de la competencia técnica pasó a constituirse en concordancia con el prestigio de la competencia “política”, en requisito esencial para el ingreso a la función pública y para la legitimación indispensable para mantener los cargos públicos ocupados. En Argentina, continúa el autor, “*la disponibilidad de cuadros para el desempeño de las nuevas funciones fue posi-*

ble por la precarización de las condiciones de trabajo para el desarrollo de la docencia y de la investigación universitarias. Muchos profesionales que padecían esta situación ocuparon con más o menos compromiso, esos cargos en la administración pública". (Gentili, P.: Ibidem).

A través de estos mecanismos analizados más arriba, se llega a la fragmentación de la crítica teórica y a la consagración de discursos que, ante la supuesta ausencia de alternativas a las políticas de ajuste, resaltan las virtudes académicas del conocimiento aplicado a la acción práctica en esta coyuntura. La privatización amenaza la autonomía intelectual y, con ella, la posibilidad de que las universidades sean algo más que fábricas de diplomas o agencias de empleo para los gestores del ajuste. (Gentili, P.: Ibidem)

Se puede concluir, brevemente, que la historia de la universidad pública argentina acompañó la evolución de los sectores de políticas sociales en sus diferentes formas de intervención del estado. En la actualidad, se halla inmersa en una profunda crisis, no solo de financiamiento, sino también de inmovilidad frente al desafío de un cambio en su estructura burocrática y de la formación tanto de profesionales como de nuevos cuadros académicos. La encrucijada de la cual debería poder salir para evolucionar hacia una forma más acorde con las nuevas demandas de la sociedad y del mundo académico, se hace más oscura e inabarcable por la precaria situación docente, el deficiencia en la investigación, en las carreras de grado; en el desprolijo crecimiento de los posgrados y en la fragmentación de los cuadros profesional- académicos que pugnan por mantener vigente su espacio de formación y producción de conocimiento frente a la desvalorización de la carrera del docente- investigador/a.

## Bibliografía citada y/o consultada

AZPIAZU Daniel, Nochteff Hugo (1995): *El desarrollo Ausente Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. FLACSO, Tesis Editorial. Buenos Aires.

BORÓN, Atilio (2004): "Reformando las <reformas.> Transformaciones y crisis en las universidades de América Latina y el Caribe". Ponencia presentada en: *Universidad 2004*. Habana, febrero, 2004.

CASTEL, Robert (1995: 1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires. Pág.: 14

DIDRIKSSON, Axel (2000): "Tendencias de la educación superior al fin de siglo: escenarios de cambio". En: López Segrera, F. Y Filmus, S. (coordinadores) (2000): *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*. FLACSO, UNESCO. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires.

FERNÁNDEZ, María A. y RUIZ, Guillermo (2002): "La Ley de Educación Superior: un análisis a partir de su contenido". En Revista: IICE, revista del Instituto de investigaciones en Ciencias de la educación de la Facultad de Filosofía y Letras. UBA, Año X, N° 19. Marzo 2002, Miño y Dávila Editores.

GENTILI, Pablo (1997): "Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías". En: Gentili, P. (comp.): *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Editorial Losada, Buenos Aires. Pág. 113

GENTILI, Pablo (1999): "A Universidade na penumbra: o círculo vicioso de precariedade e a privatização do espaço público". En: Gentili, p. (org.) (2001): *Universidades na penumbra*. Cortez editora- CLACSO- Sao Paulo

LO VUOLO, Rubén (1998): "Crisis de Integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina". En: Lo Vuolo y Barbeito: *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Ciepp/ Miño y Dávila. Buenos Aires. Págs.: 188 a 192

ESPING ANDERSEN (1993): "Una reespecificación del estado de Bienestar". En: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el magnanim- generalitat Valenciana.

ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (EPH): consultas en el sitio web: <http://www.indec.mecon.gov.ar/dbindec/login.asp>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INDEC): consulta en el sitio web: <http://www.indec.mecon.ar/>

LÓPEZ SEGRERA, F. (2002): "Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. El debate a nivel mundial". Publicado en: *Educación permanente, Calidad y Pertinencia*. Op. Cit. Cap V, curso CLACSO.

MESA LAGO, C. y Bertranou, R. (1998): "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea". En: Lo Vuolo y Barbeito: *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Ciepp/ Miño y Dávila. Buenos Aires.

MONZA, A. (2002): *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires, Fundación OSDE/ CIEPP.

PAVIGLIANITI, N. et al. (1996): "Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad". Miño y Dávila editores. Buenos Aires.