

LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR EN ARGENTINA: UN ANALISIS EN TERMINOS DE REFERENCIALES DE LA ACCION PÚBLICA

FACUNDO SOLANAS*

Introducción y presentación de los instrumentos de análisis

Desde la ciencia política o la sociología de la acción pública con frecuencia se analizan los procesos de cambio de las políticas públicas intentando dar cuenta de la naturaleza, modalidades o grados que entrañan esos cambios. En vista de la anunciada reforma de la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina, lo que aquí se propone es realizar un breve análisis de su construcción, a partir de herramientas proporcionadas por el análisis cognitivo de políticas públicas en términos de referenciales de acción pública (Jobert, Muller, 1987). Centrándonos particularmente en los mecanismos de acreditación y evaluación universitarias, el objetivo es detenernos en las causas que han predispuesto el terreno para que su modificación sea posible y, al mismo tiempo, avizorar algunas de las posibles consecuencias que podría entrañar este cambio. A la luz de las políticas universitarias que se vienen llevando a cabo en la mayor parte de los países latinoamericanos y de los procesos de acreditación universitaria regional que se están implementando en el seno del MERCOSUR, sin lugar a dudas, estas modificaciones en la ley podrían entrañar importantes impactos sobre la región.

Ahora bien, existe un nutrido cuerpo bibliográfico acerca de lo que se entiende por “política pública”. Sin pretender entrar en este complejo debate, partiremos de la base que ella constituye un “proceso de mediación social, en la medida donde el objeto de cada política pública es tomar en cuenta los desajustes que pueden intervenir entre un sector y otros sectores, o entre un sector y la sociedad global” (Muller, 1990: 24). Pierre Muller afirma que el objeto de una política pública consiste en la gestión de una relación global/sectorial (RGS).

De acuerdo al esquema teórico desarrollado por Jobert y Muller, las políticas públicas operan a través de códigos, modelos de referencia que aseguran la continuidad de su acción. Estos códigos tienen una triple dimensión:

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales (2007) y Doctorando en Science Politique del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL) – Université de Paris 3 – Sorbonne Nouvelle. Correo e: fsolanas@yahoo.com

Ingreso: 07/04/08. Aprobado: 25/05/08.

1. Cognitiva: el código debe proporcionar elementos de interpretaciones de las fuerzas que determinan la evolución probable del sector y la sociedad;
2. Normativa: el código define los valores a través del cual habrá que asegurar el respeto en esta evolución;
3. Instrumental: el código define también un conjunto de principios de acción que quieren orientar la acción pública (en función de su saber y valores).

Estos códigos propios de las políticas públicas serán calificados de referenciales. Por lo tanto, todo cambio mayor en la acción del Estado debe acompañarse de un cambio concomitante de los referenciales sectoriales o globales, dado que es a través de ellos que es definido un equilibrio necesario entre regulación y legitimación (Jobert, Muller, 1987: 47). El cambio en el referencial ocurre cuando el código de una política se transforma a través de la instauración de un nuevo sistema de explicación e interpretación del problema (de una nueva formulación del problema), de nuevas soluciones (apoyadas sobre nuevas relaciones causales), de nuevas normas (que modifican la representación de lo que es deseable) con –generalmente- un cuestionamiento de la jerarquía de los grupos y actores colectivos del sector e, incluso, una modificación de las fronteras del sector (Muller, 2005: 174). Y, finalmente, otro elemento de gran importancia del enfoque lo constituyen los mediadores. Se trata de los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, es decir, que decodifican la RGS, la hacen inteligible a los actores presentes, a través de la elaboración de una filosofía de acción; y, al mismo tiempo, vuelven a codificar la RGS en términos susceptibles de actuar sobre lo real, es decir, traducido en norma y criterios de intervención políticas. En otros términos, actúa una suerte de operación de alquimia ideológica a través de la cual un actor social va a transformar una realidad socioeconómica relativamente opaca en un programa de acción política coherente (Jobert, Muller, 1987: 71).

Breves antecedentes del Sistema de Educación Superior en Argentina

Algunas de las problemáticas que aquejan a la educación superior universitaria en Argentina, compartidas con muchos otros países latinoamericanos, podemos afirmar que se vienen arrastrando desde hace décadas determinados problemas que siguen sin respuestas y que, particularmente, contribuyen al progresivo deterioro de las universidades públicas. Entre los principales podemos enumerar los siguientes: periódicas crisis de financiamiento, bajo grado de articulación con las instancias de educación previas, masividad en el ingreso y la superpoblación de su infraestructura, calidad de los docentes, insuficientes retribuciones, falta de conexión entre la formación recibida y las demandas de la sociedad, así como también del mercado de trabajo, escasez de recursos materiales y falta de mantenimiento evidenciada en el estado de sus laboratorios, centros de investigación, de documentación y bibliotecas, crisis institucionales de algunos de los co-gobiernos universitarios, crisis de participación y el debilitamiento de la autonomía y la democracia universitarias. A ello se suma, en la dimensión sociológica y filosófica, lo que algunos autores han denominado acertadamente la crisis de sentido, “producto de un déficit de protagonismo universitario en un sentido crítico y creativo, frente a la sociedad” (Naishtat, García Raggio, Villavicencio, 2001: 20).

La universidad pública va a aparecer severamente cuestionada, así como la matriz cognitiva sobre la que se apoyaba. La inmersión de la Universidad en las nuevas tensiones producto de la globalización y transnacionalización de la educación, las que imponen en términos de Jobert y Muller un referencial de mercado, desplazando de este modo la matriz social a la cual se vinculaba estrechamente el modelo de universidad pública, termina por cooptar los propios ámbitos y comunidades universitarias. “A grandes rasgos, el modelo sistémico de universidad globalizada pone como eje de su reestructuración la planificación, la ejecución y la evaluación, con criterios extraídos del ciclo de administración económica y de la excelencia como meta a cumplir en cada una de ellas” (Naishtat, García Raggio, Villavicencio, 2001: 20). Con la intensión de comprender mejor la manera en la que se llega a esta instancia es preciso retrotraerse sintéticamente a algunos de sus orígenes y evolución.

En 1918, el movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba impulsaba la Reforma Universitaria con nuevas reglas de juego, como los principios de autonomía y el co-gobierno, para la Universidad argentina, que tendría importantísimas repercusiones para la mayor parte de los países latinoamericanos. El sentido que impregnaba la reforma era fundamentalmente la consideración de la universidad como un ámbito transformador de la sociedad. Como señalan algunos autores, “el movimiento del 18 fue mucho más que una reacción, por cuanto existía la convicción de que la reforma de la universidad contenía una poderosa energía de renovación social” (Albornoz, Suárez, Fernández Polcuch, Anlló, 1993: 30).

Muchos de los anhelos de democratización de la sociedad, presentes a principios de siglo, comienzan a traducirse en la práctica universitaria a partir de la segunda mitad del siglo, cuando se incrementa significativamente el ingreso a la universidad dejando de ser sólo el privilegio de una elite ilustrada. Si a fines de 1950 en toda América Latina había medio millón de estudiantes y en 1960 esa población no llegaba a un millón, en el inicio del siglo XXI, ya supera los trece millones (Rama, 2006: 43).

En Argentina, el número total de estudiantes que era de alrededor de 250,000 en 1970, pasa a cerca de 600,000 en 1985 y luego se duplica para fines de siglo (Ministerio de Educación), aunque también comienza a expandirse el número total de instituciones universitarias. Hasta fines de los años 50, sólo existían nueve universidades estatales, aunque a partir de 1956 empiezan a aparecer las primeras universidades privadas, que en 1973 totalizarían quince y veinte para 1989.

Del mismo modo que la sociedad, la universidad padecerá las consecuencias de la alternancia de los regímenes cívico-militares con sus periodos más oscuros y nefastos a partir de los golpes de Estado de 1966 y 1976. Luego de haber conocido un nivel de desarrollo científico exclusivo en América Latina y reconocido en el ámbito mundial, la universidad en Argentina sufrirá grandes cambios hacia mediados de los años 60. Las crisis económicas, las condiciones sociales desfavorables, sumadas a su intervención militar en 1966, comienzan a provocar las primeras “fugas de cerebros” en el país, proceso que se acentuó mucho más con las dictaduras militares de los años ‘70. Estas condiciones van a favorecer la expansión de la educación privada.

A pesar de ello, a comienzos de la década de los setenta, se crean diecisiete nuevas universidades nacionales, mientras que entre 1988 y 1995 se inauguran otras diez, seis de las cuales se situarían en el Gran Buenos Aires. Aunque, además de la nueva LES —a la que nos referiremos próximamente—, sin duda, es la creación de más de treinta instituciones privadas, gran parte de las cuales se concentrarán en la Ciudad de Buenos Aires. Estas últimas, “surgen a pesar de la oposición directa en algunos casos del Consejo de Rectores de Universidades Privadas y en otros, debido a la falta de participación de este cuerpo en las decisiones adoptadas” (Chioleu, Iazzetta, Voras, Díaz, 2001: 5).

Hasta el año 2005, incluyendo los institutos universitarios estatales o privados, en Argentina se redondeaba la cifra de cien instituciones universitarias, aunque las universidades más tradicionales continúan concentrando, alrededor del ochenta por ciento de los estudiantes (Ministerio de Educación). En la actualidad, seis instituciones públicas concentran la mitad del total de alumnos de las instituciones de educación superior y sólo la UBA el veinte por ciento.

Hacia el referencial global de mercado

A comienzos del primer gobierno de corte neoliberal, Carlos Menem (1989-1995), y de la reciente salida de un fuerte ciclo hiperinflacionario, se inscribe en la agenda institucional argentina la necesidad de generar una reforma en el sistema de educación superior, en concordancia con el proceso de reforma del Estado que se había emprendido.

Cuando un referencial “se impone”, significa que experimenta una situación frente a la cual los actores tienen un margen de maniobra limitado, porque no tienen posibilidad de “remontar” a lo global (Muller, 2005: 171). Las consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales que traería aparejada la legitimación inflacionaria del nuevo referencial global de mercado, se visualizarían claramente en el sistema público universitario. Testigo de ello serían, por un lado, el alicaído y cada vez más acentuado deterioro del estado de su infraestructura: condiciones edilicias inadecuadas, laboratorios carentes de insumos, equipamiento tecnológico desactualizado, bibliotecas con escaso número y calidad de publicaciones, centros de documentación sin recursos apropiados, institutos de investigaciones con condiciones poco propicias para ese trabajo, entre otras.

Por otro lado, la escasa cantidad de docentes para sobrellevar el continuo aumento en el número ya masivo de estudiantes inscriptos. Esto se vincula con las diversas aristas que reviste la problemática de la docencia universitaria, donde, resultaban escasos los profesores que pudiesen consagrar su tiempo exclusivamente a la universidad, situación que no ha variado mucho, sobre todo teniendo en cuenta el deterioro sufrido en los salarios docentes y las cada vez mayores sobrecargas derivadas de la gestión en el caso de las universidades públicas. Por su parte, la universidad no cuenta con presupuestos acordes como para poder absorber el potencial interés en aumentar la cantidad de docentes con dedicación exclusiva, con lo cual estos han pasado a ser identificados como los pocos privilegiados de la institución.

Otra consecuencia del deterioro de los salarios reales es la aparición de los “profesores taxis”, docentes que para compensar los bajos salarios se han visto obligados a aumentar su carga horaria en otras universidades, para lo cual muchos incluso se trasladan a distintos puntos del país. Asimismo, buena parte de las nuevas universidades privadas han aprovechado el contexto para atraer prestigiosos profesores a cambio de mejores salarios, lo cual ha acentuado el proceso de mercantilización de la educación superior.

Volviendo a las universidades públicas, la mayor parte de los docentes universitarios cuentan con dedicación simple, lo que implica que realizan esa función en forma adicional a su trabajo principal y, en muchas ocasiones, como un complemento de su mayor ingreso. En estos casos, “es más difícil la integración pedagógica de los cuerpos docentes porque casi no se conocen entre sí, ya que los docentes no pueden concurrir a reuniones ni a actividades extras y pasan muy poco tiempo en la Facultad” (Panaia, 2006: 186). En el caso de que consigan hacerlo, ello en general se realiza sin compensaciones salariales, con lo cual el incentivo para continuar haciéndolo resulta escaso.

Por otra parte, aquellos que consagran más tiempo a la gestión pierden capacidad de actualizarse, desarrollarse pedagógicamente o de aumentar su dedicación a la investigación porque el hecho de hacerlo implicaría descuidar la gestión (Panaia, 2006: 187). Consecuentemente, la calidad del cuerpo docente sufre un proceso de deterioro constante, que se acompaña por una desvalorización de la profesión, y si bien gracias a un gran esfuerzo el nivel académico continúa siendo de los mejores, cada vez se aleja más de lo óptimo.

El referencial global de mercado tendrá un fuerte impacto sobre el sistema universitario, que, como veremos, no dejará de evidenciar determinadas contradicciones en el corto y mediano plazo, sus normas están fuertemente ligadas a los valores dominantes, es decir, a la percepción que uno tiene de la vida, la sociedad, el medio ambiente, entre otros (Jobert, Muller, 1987: 67). Está integrado en un modelo cultural que le da un determinado sentido y lo articula a las prácticas cotidianas de los individuos y los grupos.

a) La modificación de la Relación Global Sectorial (RGS)

Siguiendo a Muller, la RGS es a la vez el objeto de las políticas públicas y la variable clave que determinará las condiciones de elaboración de la política (1995: 25). Por lo tanto, de acuerdo al lugar que ocupan los estudios universitarios en la sociedad argentina será elaborada la política destinada a modificar las relaciones de este sector con los demás.

Retomando informes anteriores, en parte del diagnóstico realizado por el Banco Mundial (BM) en 1991 se anunciaba la necesidad de arancelar la universidad. El informe sostenía lo siguiente: “Existe una conciencia creciente de la necesidad de proporcionar recursos adicionales a las universidades. Como lo ha indicado la experiencia habida en otros lugares, la única forma de generar fuentes de ingresos estables para las universidades estriba en la recuperación de los costos, al menos parcial, mediante el cobro de derechos de matrícula a los estudiantes” (Banco Mundial, 1991).

En coincidencia con el diagnóstico realizado por el BM, bajo la óptica gubernamental y en grandes líneas, la imagen que se tenía del sistema se caracterizaba por el uso deficiente de los recursos, una alta tasa de deserción, un bajo índice de graduados, un acceso restringido de hecho para las clases populares y una falta de garantías sobre la calidad de la enseñanza, en consecuencia se necesitaba que las universidades generasen recursos propios para financiar buena parte de sus gastos, reasignar los recursos, restringir el ingreso, financiar becas con carácter social, penalizar la escasa regularidad en la cursada y someter las carreras e instituciones a acreditaciones y evaluaciones periódicas. Esta representación del sistema universitario constituiría el marco a través del cual se configuraría el referencial de la política sectorial, dado que designaría el conjunto de normas o de referentes de esta política (Jobert, Muller, 1987: 52), y que los representantes gubernamentales buscarían modificar mediante diferentes mecanismos de intervención. Aquí se incluye el concepto mismo de autonomía universitaria, como se demuestra en un trabajo citado precedentemente, el gobierno “daría un reconocimiento pleno de la autonomía académica e institucional y un sometimiento de la institución al Poder Ejecutivo como órgano de apelación de sus decisiones administrativas” (Chiroleu, Iazzetta, Voras, Díaz, 2001: 7).

De esta forma, el BM introduce en la agenda local la necesidad de reformar el sistema universitario desde un criterio exclusivamente economicista y, al mismo tiempo, desconociendo “las singularidades nacionales, las peculiaridades que la propia sociogénesis y la posterior evolución imprimió a las instituciones y a los sistemas, planteando recetas únicas, de aplicación universal que con frecuencia se demuestran incapaces de contener las distintas realidades y particularidades

nacionales” (Chiroleau, 2000: 2). Las nuevas leyes de educación superior en Brasil y Chile también seguirían parámetros similares a los impulsados en Argentina.

A partir de esa imagen, el gobierno de Menem buscaría intervenir y modificar el sector, a través de un conjunto de medios, en principio introduciendo los criterios de acreditación y evaluación universitaria en forma piloto, para luego impulsar el proyecto de LES, que luego impondría valiéndose del poder político acumulado y de las casi mayorías automáticas en el Poder Legislativo, de las que se beneficiaba frecuentemente.

b) La RGS de confrontación

“La definición, la promulgación y el empleo de una política reglamentaria movilizan a diversos actores, originan conflictos, o acuerdos, y activan o perturban intereses o creencias” (Padioleau, 1989: 88). Por las características del gobierno, la relación con la gran mayoría de los actores universitarios, especialmente los provenientes de universidades públicas, sería de por sí tensa. Aunque cuando estos actores visualizaran con mayor claridad las estrategias gubernamentales para las universidades a partir de 1991, esta relación se traduciría en una acentuada confrontación.

Dado que la conducción de las universidades más tradicionales, especialmente en la UBA, la universidad más grande del país, donde se concentran alrededor de 300,000 estudiantes, predominaban agrupaciones universitarias contrarias al gobierno, en particular la Franja Morada (brazo político universitario de la Unión Cívica Radical –UCR– principal partido de “oposición” en ese entonces), como sugiere buena parte de la comunidad universitaria, para romper con ese predominio, parte de la estrategia política gubernamental consistía en la creación de nuevas universidades públicas en zonas geográficas más afines al partido político en el gobierno.

Como mencionábamos anteriormente, una gran parte de las nuevas universidades estatales, se asentaron en el Gran Buenos Aires, terreno políticamente adverso a la “oposición política”, a partir de lo cual fueron denominadas extraoficialmente las “Universidades de la Corona”. A su vez, esta expansión del sistema universitario no estuvo acompañada de un consecuente incremento en la asignación de recursos, lo cual implicaba indirectamente una reducción del presupuesto para las universidades estatales ya existentes. En otras palabras, “la dinámica del proceso no ha sido el resultado de políticas universitarias explícitas, sino más bien la consecuencia de necesidades políticas de otro orden, o la expresión de una determinada visión del proceso de desarrollo regional” (Albornoz, Suárez, Fernández Polcuch, Anlló, 1993: 35).

Teniendo en cuenta la importante militancia estudiantil en la mayor parte de las universidades públicas, así como el marcado predominio “opositor” de la mayor parte de los co-gobiernos universitarios, los anteproyectos de nueva ley universitaria implicaban una batalla en el terreno propiamente político, dado que se pretendía imponer una reforma de marcado tinte neoliberal por fuera de los claustros universitarios.

En este contexto, desde un principio en gran parte de los actores universitarios existía una fuerte y justificada desconfianza, más tarde traducida en resistencia y confrontación frente a la implementación de ciertos cambios o reformas. Así como aparecen en el referencial, en parte las fronteras del sector son el resultado de una relación de fuerza en la cual el más fuerte impone sus concepciones (Jobert, Muller, 1987: 69). Aunque esa resistencia y rigidez a reformarse y reformar los planes de estudio de diferentes carreras, en concordancia con las presiones externas, más adelante se tornaría en una suerte de incapacidad de las universidades públicas de generar su autotransformación o bien, al menos, de generar un profundo y democrático debate interno.

En este sentido, las universidades públicas en Argentina aún no han sabido dar respuestas a los diversos problemas que se les han presentado, tales como los mencionados anteriormente y que muchas veces suelen presentarse en forma de falsas disyuntivas: la masificación de su reclutamiento *versus* la calidad académica, científica y profesional; gratuidad de la enseñanza *versus* deficiente asignación de los recursos; la escasez de presupuestaria *versus* el acceso igualitario; la autonomía *versus* la acreditación y evaluación externa.

Asimismo, para entender la amenaza que implicaban las reformas de los años 90, hay que tener en cuenta el sentido fuertemente político que implica la autonomía históricamente para las universidades públicas en la región. “A diferencia de las universidades del continente europeo y del mundo anglosajón, las universidades latinoamericanas se construyeron con un trasfondo de procesos políticos nacionales signados por una intermitencia entre democracias débiles y regímenes autoritarios, en el marco de Estados nacionales frágiles, de revoluciones burguesas inconclusas y de estructuras económicas permeables a los intereses sectoriales de las oligarquías. Esta realidad dio a la autonomía universitaria una coloración local marcada muy directamente por la política nacional. La universidad osciló siempre entre una autonomía defendida como bandera política y el acallamiento signado por el intervencionismo autoritario del Estado en periodos dictatoriales” (Naishtat, García Raggio, Villavicencio, 2001: 27).

El preludio a la LES

Frente a los desafíos que enfrentaba la universidad pública, comienzan a instalarse con fuerza en América Latina la idea de reformar los sistemas de educación superior basados en el arancelamiento de las universidades, las restricciones al ingreso y la creación de sistemas de acreditación y la evaluación universitaria, como las mejores soluciones posibles a los diversos problemas que afrontaba el sector.

A partir de 1991, cuando se pone a consideración el “Sub Proyecto 06” (dirigido por el licenciado Carlos Marquis y el arquitecto Víctor Sigal), que sería el antecedente del proyecto de ley de educación superior e integraba el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, el tema convoca a distintos debates en el que intervienen una gran diversidad de actores.

El estudio, que pretendía elaborar un modelo de evaluación aplicable al sistema universitario argentino, fue encargado por el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y contaba con el apoyo económico del BM. En este sentido, como sostiene Panaia, “en la región ha sido muy fuerte la presión de los organismos internacionales para implantar determinadas políticas en educación superior, desde la definición misma del problema como de carácter fiscal, sin reconocer, previamente, las características sociohistóricas de las instituciones educativas” (Panaia, 2006: 237).

El CIN conformó comisiones de trabajo para discutir el tema y se realizaron talleres, conferencias y seminarios en universidades tanto públicas como privadas. Cabe destacar que, “la metodología de evaluación propuesta en el Informe final del Proyecto fue rechazado por las universidades por cuestiones tanto técnicas como políticas” (Chiroleu, Iazzetta, Voras, Díaz, 2001: 12).

Como consecuencia de los resultados del proyecto, así como “de otras iniciativas emprendidas por las universidades, y como parte de una serie de políticas tendientes a la transformación del sistema universitario desde la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se propuso a las universidades la firma de convenios para la implementación de experiencias de evaluación”

(Marquis, 1994: 241). De acuerdo a lo señalado por este autor, la finalidad era avanzar hacia la construcción de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria. Algunos actores que comienzan a aparecer en estos momentos, tales como dos Asociaciones de Facultades: la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA) y la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior de Argentina (AUDEAS), suscriben convenios para evaluar carreras o posgrados respectivamente y, no casualmente, se harán presentes también más adelante, cuando comienza a definirse el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de grado del MERCOSUR.

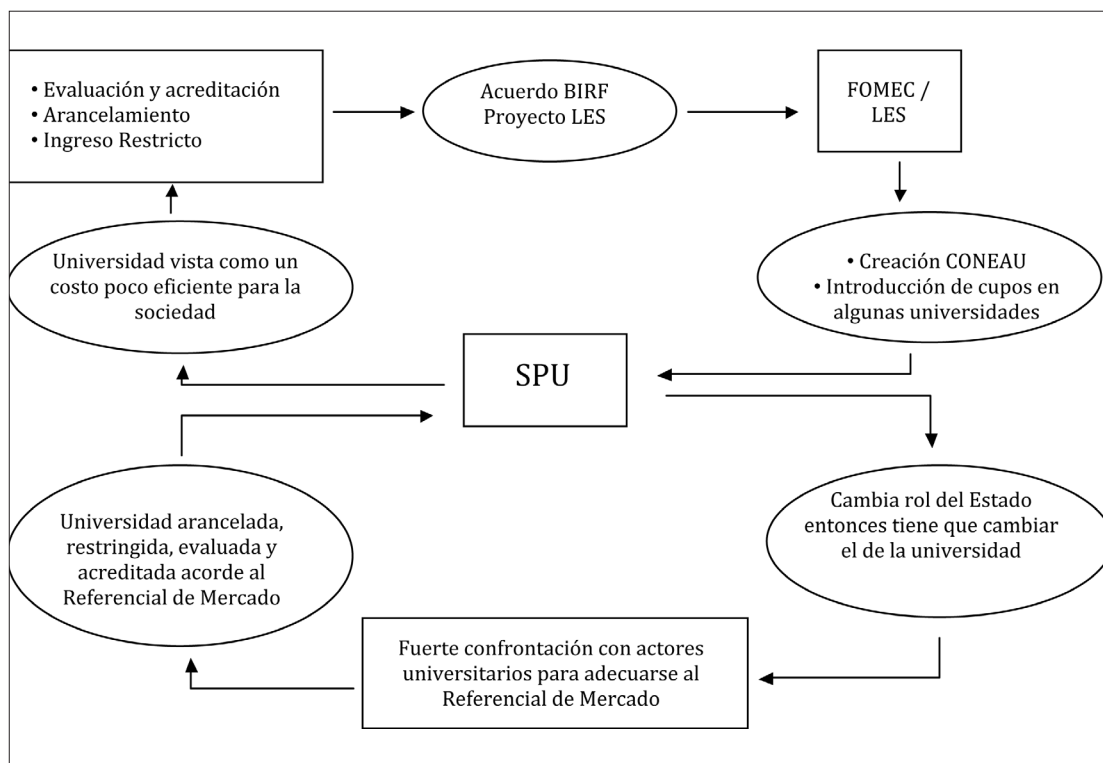
En 1993 se crearía la SPU y estaría a cargo del economista Juan Carlos Del Bello, proveniente del Ministerio de Economía encabezado por Domingo F. Cavallo¹. Del Bello permanecería en esta secretaría hasta diciembre de 1995, cuando presenta su renuncia. Seis meses más tarde asumiría al frente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (Decreto N° 684 del 25-06-1996), en donde seguiría hasta 1999. Como sugieren algunos autores, el traslado del mencionado funcionario del área de economía expresaba “la introducción de una lógica tecnocrática equiparable a la que se instaló en la cartera económica con el desembarco de la Fundación Mediterránea². Su transferencia debe ser leída por lo tanto, como parte de un intento por conformar una red que, bajo la coordinación de Economía, integrara a otros ministerios dentro de aquella lógica” (Chiroleu, Iazzetta, Voras, Díaz, 2001: 5).

La SPU haría de mediador en términos del referencial de la política de educación superior. Esto significaría que primero decodificaría la RGS, mostrando los cambios acaecidos en los últimos años, especialmente en el aparato del Estado y señalaría la necesidad de que la universidad se adapte a ellos siguiendo parámetros de eficiencia y calidad. Luego, recodificaría la RGS haciéndola susceptible de intervenir en la realidad, para lo cual sería necesario impulsar un proyecto de ley que fundamentalmente contemplara mecanismos de evaluación y acreditación universitaria, la posibilidad de cobrar un arancel a los estudiantes y medidas que limiten el ingreso. Su papel principal consistiría en modificar y legitimar una nueva jerarquía de normas. El Gráfico N° 1 sintetiza en el diagrama la política de educación superior de la década de los 90 vista desde el enfoque referencial de política pública.

¹ Domingo F. Cavallo además de tratarse de un importante ex funcionario de la última dictadura militar (había presidido el Banco Central en 1982), fue el ministro de Relaciones Exteriores (1989-1991) y como ministro de Economía (1991-1996 y 2001) fue el artífice del Plan de Convertibilidad.

² La Fundación Mediterránea fue creada en 1977 en la Ciudad de Córdoba por una treintena de empresas de la Provincia del mismo nombre. De clara orientación económica, política e ideológica neoliberal, el instituto de investigaciones de la Fundación fue creado y dirigido por D. F. Cavallo desde sus inicios hasta 1987. Una vez que éste ocupó el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, llevó como colaboradores a los principales investigadores del Instituto.

Gráfico N° 1
La política de educación superior de los '90 vista desde el enfoque cognitivo
de políticas públicas y el modelo referencial Global - Sectorial



En ese contexto, “los universitarios se manifiestan a favor de la evaluación siempre y cuando ésta respete las autonomías al interior de cada universidad, respete las actividades que se vienen realizando en torno al tema y funde la evaluación sobre la base de la participación de la comunidad universitaria y la decisión en sus órganos de gobierno” (Rafaghelli, 1997: 57). En este sentido, las resistencias que se encontraban tenían “menos que ver con el rechazo a la evaluación que con otros factores tales como: la desconfianza frente a las políticas gubernamentales, la falta de información, el temor a los cambios, el temor a los mecanismos de control de gestión, el desinterés frente a los problemas de la universidad” (Pérez Lindo, 1994: 220).

Por su parte, la Federación Universitaria Argentina (FUA) había convocado a los docentes a debatir el tema para formar a sus representantes y discutir el tema con seriedad.

El emplazamiento de los procedimientos y los medios

El 10 de enero de 1994 se suscribe la Carta Acuerdo N° P233-0-AR entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, una de las cinco organizaciones que conforman el Banco Mundial). Éste administraría los fondos para financiar el Programa de Reforma de la Educación Superior a ejecutarse bajo la coordinación del Ministerio de Cultura y Educación.

A estos fines se crearía más tarde en el ámbito de la SPU, la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP, creada por la Resolución MCyE N° 3223, 06-12-1994), que establecía los primeros procesos de acreditación de la oferta de posgrados, requisito necesario para acceder a recursos del Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC). La CAP estaba integrada por nueve miembros de reconocida trayectoria académica, elegidos de la siguiente forma: cinco miembros propuestos por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), tres propuestos por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP) y uno designado por el Ministerio. Luego, a partir de la Ley de Educación Superior, la CAP sería disuelta, dado que se crearía la CONEAU, exigiendo la acreditación de los posgrados. En contraste con la primera, en la elección de la conformación de ésta última, los representantes de las universidades se encontrarían en franca minoría.

En mayo de 1994 el proyecto de LES es remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso, donde sería tratado por la Cámara de Diputados de la Nación. En el mes de junio, se realiza el “Taller nacional de experiencias de evaluación universitaria”, organizado por la SPU que contó con la asistencia de 85 personas, entre las que se cuentan rectores, vicerrectores, decanos, secretarios académicos y de planificación, miembros de los equipos de evaluación y profesores de diversas disciplinas de distintas instituciones de educación superior (Marquis, 1994: 257-266).

Desde diversos ámbitos universitarios serían numerosos los cuestionamientos que se le realizan al proyecto, entre algunos de ellos podemos mencionar los siguientes: contradice el principio de autonomía universitaria, dado que limita sus alcances por diversos motivos. En primer lugar, supedita los estatutos universitarios a la aprobación del Ministerio de Educación. En segundo lugar, autoriza la intervención de las universidades por motivos muy generales. En tercer lugar, faculta al Ministerio a fijar los contenidos mínimos de los planes de estudio. En cuarto lugar, coloca al sistema de evaluación y acreditación universitaria a cargo de comisiones, en las que las universidades públicas se hallan en minoría. En quinto lugar, fija normas específicas de regularidad, hasta el momento privativas de cada universidad. En sexto lugar, establece condiciones y requisitos para la integración de los órganos colegiados de gobiernos. Por otra parte, no resuelve el problema presupuestario, a la vez que tampoco garantiza la gratuidad de la enseñanza. En este sentido, las movilizaciones que se produjeron con el objetivo de rechazar el proyecto tendieron a convocar a bajo el *slogan* de “No al arancel”, con lo cual la confrontación parecía haber quedado reducida a un rechazo de los estudiantes universitarios a pagar una supuesta matrícula y, por lo tanto, el problema definido acorde al criterio de caja pregonado por el BM y el gobierno.

En ese contexto, el gobierno tiende a romper los acuerdos logrados por la comunidad universitaria y decide impulsar el proyecto de ley. Ello, pese a la oposición de la mayoría del sector y que, a propósito de la reforma constitucional de 1994, los actores allegados a las universidades habían logrado introducir entre las atribuciones del Congreso de la Nación las de sancionar leyes

“que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (Constitución de la Nación Argentina, Artículo 75, inciso 19).

A partir de allí, la mayor parte de los actores universitarios, especialmente las asociaciones de estudiantes, docentes e investigadores, se movilizarían pidiendo el no-tratamiento del proyecto en el Congreso Nacional. Los meses previos al tratamiento del proyecto estuvieron signados por fuertes y masivas marchas de protesta, tomas de facultades, clases públicas, comisiones de trabajo, entre otras movilizaciones de recursos, a pesar de lo cual el proyecto fue aprobado, aunque con algunas modificaciones³.

La LES y la CONEAU

A pesar de la fuerte oposición que provocaba en la mayor parte del espectro universitario, la LES que lleva el N° 24.521 sería promulgada en agosto de 1995 (Decreto P.E.N. N° 268/1995) y reglamentada al mes siguiente (Decreto P.E.N. N° 499/1995).

En la medida en que la implementación de la política requiera la modificación del comportamiento de algunos de los actores intervinientes, cuanto mayor sea esa cantidad de cambios requeridos, mayor será la dificultad de implementarlos exitosamente (Sabatier, Mazmanian, 1993: 334). Sobre todo teniendo en cuenta la forma en la que fue impuesta, la ley estuvo lejos de producir los efectos deseados por sus gestores, aunque desde luego tuvo diversas repercusiones, especialmente sobre la multiplicación de la oferta de posgrados.

El proceso en el que se inserta esta segunda reforma universitaria, contraria a la primera y a diferencia de ésta impuesta desde arriba, provocará una excesiva diferenciación entre las instituciones universitarias tanto en lo referente a las opciones profesionales, como en cuanto a la excelencia académica ofrecida.

Como señalan algunos autores dando cuenta de esa RGS, la expansión de este modelo binario público-privado tiene lugar en el marco de “una libertad de mercado que condujo a una fuerte diferenciación en términos de calidad por la ausencia de mecanismos que aseguraran la eficacia académica” (Rama, 2006: 71).

Por un lado, generó profundas resistencias en todo el ámbito universitario con recursos judiciales de por medio, planteando la inconstitucionalidad de la norma. De esta forma, “las universidades públicas más tradicionales, como es el caso de la UBA, sintieron las mutaciones de los 90 como una amenaza a su identidad, misión y destino. Esto hizo que su relación con el Estado y la sociedad pasara

³ Entre algunas de las modificaciones que se le realizaron al proyecto enviado al congreso, habían sido destacados en su oportunidad por el Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales (CECSO) de la UBA, la eliminación de ciertos elementos irritativos tales como: la estricta separación entre órganos colegiados normativos (Consejos Superior y directivos) y órganos unipersonales ejecutivos (Rector y Decanos); la elección directa de los cargos unipersonales; la exigencia de un 50% de la carrera aprobada para ser representante estudiantil; la elección de los profesores no necesariamente por sus pares (que abría la puerta a que sean las asociaciones de interés las que elijan a los representantes de los profesores); el condicionamiento de la libertad académica a que ésta no se utilice para alentar contra los principios consagrados en la Constitución, lo que abría la puerta a la proscripción del anarquismo, el marxismo, etc.

a un plano más bien defensivo. Así, la universidad osciló entre una resistencia de baja intensidad y una adaptación resignada al nuevo marco neoliberal” (Naishtat, Toer, 2005: 17-18).

Uno de los impactos más trascendentes que ha tenido la ley, ha sido la incorporación de los mecanismos de acreditación y evaluación de carreras de grado y posgrado, a través de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que comenzó con sus actividades en 1996 (A partir del Decreto Reglamentario N° 173/96 que fija las normas reglamentarias, modificado por el Decreto N° 705/97). Se trata de un organismo descentralizado que funciona bajo la jurisdicción del actual Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En líneas generales, la CONEAU se ocupa de realizar evaluaciones externas, de recomendar la acreditación de proyectos institucionales, de acreditar las carreras consideradas de interés público y todas las carreras de posgrado y de recomendar el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y de acreditación. Está compuesto por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el CIN, uno por el CRUP, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por la Cámara de Diputados y tres por el Senado de la Nación y uno por el Ministerio de Cultura y Educación. Duran cuatro años en sus funciones, con sistema de renovación parcial y en todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica.

La CONEAU ha suscitado muchas críticas y cuestionamientos. Partiendo de la base de su composición y desde el sentido común cabría plantearse al menos las siguientes preguntas: ¿Tiene sentido que el Poder legislativo sugiera el 50% de los miembros de la Comisión? ¿Por qué los representantes del espacio universitario deben sugerir sólo una fracción minoritaria? ¿No resultaría más lógico que la relación fuese exactamente a la inversa? ¿No resulta evidente que teniendo en cuenta las relaciones de fuerzas del momento en que se sancionó la ley, el gobierno se aseguraba la designación de una mayoría de los miembros afín a su gestión? Léase un representante del Ministerio, dos representantes de cada Cámara, probablemente un representante del CIN y, dependiendo del caso, el representante de la Academia Nacional de Educación y del CRUP. Todo lo cual ha arrojado serias dudas, desde el inicio, sobre la capacidad de esta institución para asegurar la calidad.

Las críticas a la CONEAU, tanto desde los ámbitos académicos como profesionales, existieron desde un principio y continúan existiendo, especialmente por tratarse de un único organismo acreditador y evaluador vinculado al gobierno (Chiroleu, 2000). Como se ha señalado en un trabajo: “Si bien este organismo ha venido desarrollando una razonable labor, su estructura directiva tiene un carácter mayoritariamente político, los representantes académicos estaban en franca minoría y las organizaciones profesionales y empresarias no están representadas en ella” (Bendinger, 2004: 4). O bien, como mencionaba en su oportunidad Rafaghelli, “la intencionalidad de la evaluación no es más que mostrarle al gobierno la capacidad que ha tenido la institución de educación superior para, formular objetivos o programas institucionales y transparentar los pasos que realizó en la utilización eficiente de los recursos en pos del cumplimiento de los programas formulados” (Rafaghelli, 1997: 51).

El hecho de que se trate de un solo organismo fortalece las explicaciones de muchos de los críticos de la CONEAU, sobre todo teniendo en cuenta, como lo subraya uno de nuestros entrevistados (y evitando entrar aquí de lleno en este terreno), que en la mayoría de los gobiernos de la región, al momento de plantearse ese debate, existía la voluntad política de “acotar las autonomías

universitarias”⁴, fundamentalmente dado que las principales universidades nacionales se oponían al gobierno, diagnóstico compartido por distintos actores.

De alguna manera, el cuadro en el que se enmarca el proceso de acreditación y evaluación universitaria, se acompaña de diversos procesos que traen consigo los argumentos y la necesidad de su propia justificación. A partir del momento en que se flexibilizaron los mecanismos de regulación de las instituciones universitarias, se provocó una mayor diferenciación entre los niveles de calidad ofrecido por estas instituciones, sobre todo a raíz del surgimiento de una gran cantidad de instituciones privadas de baja calidad y escasos recursos, lo cual ha deteriorado la clase de certificaciones adquiridas; con lo cual se ha legitimado en mayor medida, la necesidad de contar con agencias de acreditación y evaluación, que den cuenta de la calidad de los conocimientos allí impartidos.

En este sentido, cabe destacar que el proceso indiscriminado de creación de universidades privadas de este tipo, que llegó a su cresta durante los primeros de la década de los años 90, a partir de la creación de la CONEAU logró frenarse, dado que numerosos pedidos de creación de universidades fueron rechazados por no reunir los requerimientos necesarios.

A modo de cierre

Si a partir de las transformaciones sufridas especialmente en la década mencionada, los años 90, en la RGS, los mecanismos de acreditación y evaluación universitaria se tornaron una herramienta necesaria para asegurar la calidad en casi toda América Latina, la nueva redefinición de esa RGS constituye una invitación a modificar la política universitaria y, al mismo tiempo, una oportunidad de legitimar la propia institución acreditadora y evaluadora local. Si en la actualidad para la mayor parte de los actores implicados existe un consenso tácito sobre la función necesaria que desarrolla el organismo, por otra parte, resulta insostenible el mecanismo de selección de los miembros que lo componen.

A partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (desde diciembre de 2007), al menos en el plano discursivo, se percibe un cambio en la RGS, lo que ha implicado una revalorización del rol de la universidad, la ciencia y la tecnología, independientemente de que esto no deja de entrañar diversos cuestionamientos y críticas en su traducción a políticas efectivas para el sector. Al menos, en lo concerniente al sistema de acreditación y evaluación universitaria, el problema que se presenta es la forma de asumir ese cambio por parte de algunos actores. Del mismo modo que cuando se impuso el referencial global de mercado, la potenciación del nuevo referencial, que constituye una forma de encuadrar la acción de los actores, es a la vez una dificultad dado que transforma su percepción del mundo vivido y descalifica las anteriores visiones del mundo (Muller, 2005: 171). Aunque, la importante diferencia entre ambos procesos es que el último cambio de referencial no tuvo en cuenta la perspectiva de los actores directamente involucrados, mientras que el nuevo referencial los tiene muy presentes. En este sentido, la nueva mediación social que establezca el próximo marco normativo debería tomar bien en cuenta las transformaciones mencionadas.

En vistas de la modificación de la LES argentina y de los compromisos regionales asumidos por la CONEAU, sobre todo a nivel del MERCOSUR, la institución que la reemplace o la nueva

⁴ Entrevista realizada en Buenos Aires con uno de los responsables del MEXA, 09-06-2004.

conformación que se establezca debería enriquecerse de la experiencia y del camino ya recorrido hasta el momento, al menos en los aspectos que no dejan de ser complementarios con el nuevo referencial.

En el escenario que se avecina, las claves para entender el desarrollo del proceso en términos de la construcción de una nueva política universitaria estarán dadas por las formas en las que consigan articularse los actores que en su momento se habían opuesto a la LES con la estructura del sistema universitario actual.

Si en los últimos años, en buena parte de los países del continente se ha evidenciado un cambio de referencial global, al menos en el orden discursivo, proceso que en gran parte de ellos y al igual que en el caso argentino ha repercutido sobre la RGS interna, resulta esperable que las transformaciones producidas y que puedan producirse en este país sean consideradas y seguidas de cerca por los demás, a fin de tener presentes sus aciertos y, sobre todo, evitar sus errores.

En el supuesto de que el debate alrededor del nuevo referencial universitario pudiese profundizarse, cabría la posibilidad de recuperar o bien refundar aquel extraviado sentido, donde sin dudas la masa crítica de las universidades del MERCOSUR –y no la tecnocracia de los organismos acreedores internacionales– tendría la insustituible misión de nutrirlo de contenido en un nuevo contexto signado por las tensiones propias de un mundo globalizado.

Referencias

Albornoz, Mario; Suárez, Daniel; Fernández Polcuch, Ernesto; Anlló, Guillermo (1993). “El Sistema universitario frente al desafío de la competitividad. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay”, *Informe*, Buenos Aires.

Banco Mundial (1991). “Reasignación de los Recursos para el Mejoramiento de la Educación”, Serie de estudios del Banco Mundial sobre países, PUB7471 1WBG Argentina.

Bendinger, Ernesto G. (2004). “La Práctica profesional de la ingeniería en los nuevos acuerdos sobre comercio y servicios”, Foro Ejercicio internacional de los ingenieros, Academia Panamericana de Ingeniería, México, 23-24 de septiembre.

Chiroleu, Adriana (2000). “La Educación Superior en los países del MERCOSUR. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional”, *Revista de la Educación Superior*, (115). México: ANUIES.

Chiroleu, Adriana; Iazzetta, Osvaldo; Voras, Claudia; Díaz, Claudio (2001). “La Política universitaria argentina de los 90: Los alcances del concepto de autonomía”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 9, (22). Junio.

Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. (1983). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore - London, Johns Hopkins University Press.

Jobert, Bruno; Muller Pierre (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.

Marquis, Carlos (Comp.) (1994). *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, SPU.

Marquis, Carlos; Spagnolo, Fernando; Valenti Nigrini, Giovanna (1998). *Desarrollo y Acreditación de los Posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, SPU.

Muller, Pierre (2005). “Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publi-

que. Structures, acteurs et cadres cognitifs”, *Revue française de science politique*, vol. 55, février (1). pp. 155-187.

Muller, Pierre (2000). “L’Analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, avril (2). pp. 189-207.

Muller, Pierre (1995). “Les Politiques publiques comme construction d’un rapport au monde”, en Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L’Harmattan, 153-179.

Muller, Pierre (1990). *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF.

Muller, Pierre ; Surel, Yves (1998). *L’Analyse des politiques publiques*, Paris, E. Montchrestien, Clefs/Politique.

Naishtat, Francisco; García Raggio, Ana María; Villavicencio, Susana (Comp.) (2001). *Filosofías de la Universidad y Conflicto de racionalidades*, Buenos Aires, Colihue.

Naishtat, Francisco; Toer, Mario (Ed.) (2005) *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*, Buenos Aires, Biblos.

Padioleau, Jean G. (1989). *El Estado en concreto*, (Trad.) José Barrales Valladares, México, FCE.

Panaia, Marta (2006). *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*, Buenos Aires, UTN Facultad Regional General Pacheco, Miño y Dávila.

Pérez Lindo, Augusto (1994). “Alcances y límites de la evaluación institucional de las universidades en Argentina”, en Carlos Marquis (Comp.). *Evaluación universitaria en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, SPU, pp. 215-223.

Rafaghelli, Milagros (1997). “Evaluación: saberes críticos y autónomos”, en Francisco Naishtat, Ana María García Raggio, Susana Villavicencio (Comp.). *Filosofías de la Universidad y Conflicto de racionalidades*, Seminario Internacional, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 21 al 23 de julio, pp. 48-63.

Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, FCE.

Sabatier, Paul A.; Mazmanian, Daniel A. (1993). “La Implementación de la política pública: un marco de análisis”, Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.). *La Implementación de las Políticas*, México, Porrúa, (Trad.) Gloria Elena Bernal, pp. 323-372.

Solanas, Facundo (2007a) “El MERCOSUR y las Políticas Públicas de Reconocimiento de Títulos Universitarios: El Caso Argentino”, Tesis de Doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Solanas, Facundo (2007b). “MERCOSUR: Reconocimiento de títulos universitarios y políticas públicas”, en Marta Panaia (Comp.). *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral*, Buenos Aires, Impresiones Buenos Aires.

