

Las Propuestas de privatización de la universidad pública en Argentina. De la crisis de sentido al sentido de la crisis*

MYRIAM FELDFEBER* Y PABLO IMEN**

* Profesora de Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras. UBA (Universidad de Buenos Aires); Profesora de Sociología de la Educación. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

** Profesor de Política Educacional. Universidad Nacional de San Martín. Docente de Política Educacional. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Coordinador del Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación.

Recebimento: 19/07/02

Aprovação: 10/02/03

“La universidad y los profesores y estudiantes que la forman, no tienen sólo el derecho a adoptar una actitud crítica frente a las ideas y creencias de su época; tienen la obligación. Si no lo hacen, no cumplen con una misión fundamental” (Risieri Frondisi, 1971)

Resumen: El trabajo analiza las propuestas de privatización en materia de políticas universitarias formuladas para la Argentina por el Banco Mundial y por las fundaciones locales dedicadas al diseño de políticas de reforma de inspiración neoliberal que intentan construir un nuevo sentido como respuesta a la crisis por la que atraviesa la universidad. Se presentan algunas de las estrategias, dispositivos y omisiones que permiten dar cuenta de un proceso tendiente a legitimar un nuevo modelo educativo basado en la ley del mercado, que pone en cuestión el modelo universitario histórico orientado – a veces sólo a nivel discursivo- por los principios reformistas. Sostenemos que estas propuestas orientadas por la introducción de la lógica mercantil en el ámbito de la universidad ponen en cuestión su sentido de institución pública y el papel de la universidad destinada a la producción y difusión del conocimiento científico al servicio de las necesidades de las mayorías sociales.

Palabras claves: Universidad; Políticas universitarias; Privatización; Crisis universitaria; Educación pública.

Abstract: This paper analyzes the privatization proposals of the Argentine university policies made by the World Bank and by local foundations that design reform policies of neo-liberal inspiration. These reform policies are aimed at the construction of a new sense as a reply to the ongoing university crisis. We present some of the strategies, mechanisms and omissions that characterize the legitimation process of a new market-based educational model, that put the historical university model, oriented -sometimes only at the discursive level- by the reformist principles, at question. We maintain that these proposals, oriented by the introduction of the mercantile logic in the university field, put at issue both its sense as a public institution and its role as a producer and diffuser of the scientific knowledge to serve the needs of social majorities.

Key words: University; University policies; Privatization; University crisis; Public education.

* El trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación UBACYT (F078) Programación Científica 2001-2002 “Privatización y reforma educativa. La experiencia argentina de la década del noventa”. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. FFyL. UBA. Directora: Myriam Feldfeber.

1. Presentación

El trabajo analiza las propuestas de privatización en materia de políticas universitarias formuladas para la Argentina por el Banco Mundial y por las fundaciones locales dedicadas al diseño de políticas de reforma de inspiración neoliberal que intentan construir un nuevo sentido como respuesta a la crisis por la que atraviesa la universidad.

Las políticas privatizadoras proponen un modelo de universidad que se define dentro de la lógica de los procesos de individualización de lo social en sus aspectos más negativos y regresivos

Nos centramos en el caso Argentino, aunque por diversos y variados motivos podríamos referirnos al conjunto de países latinoamericanos. Si bien estas propuestas adquieren en cada país rasgos particulares vinculados con las características propias de sus sistemas educativos, de los actores sociales, de la configuración del Estado, de las relaciones de poder, entre otros aspectos, reconocen una matriz ideológica y una intencionalidad comunes. En efecto, la aplicación de políticas de reforma impulsadas en casi todos los países

latinoamericanos apunta a varios objetivos simultáneos:

- Privatización y mercantilización de la vida institucional y de las prácticas de docencia, investigación y extensión.
- Desarticulación de la universidad como tradicional bastión del pensamiento crítico y humanista.
- Introducción de procesos de reingeniería en los que el conocimiento y la experiencia acumulados deben descartarse y todo debe hacerse de nuevo en clave de respuestas a las demandas múltiples del estudiante-cliente y de la empresa-mercado.
- Estructuración de modos de gobierno universitario centrados en parámetros supuestamente neutros y tecnocráticos, capaces de poner en marcha procesos y resultados desde objetivos nunca discutidos sobre el para qué de la institución universitaria.
- Reformulación de las condiciones laborales de docentes, investigadores y no docentes de la universidad.
- Construcción de un nuevo sentido común alrededor de las tareas y prioridades de la institución universitaria.

Sostenemos que estas propuestas orientadas por la introducción de la lógica mercantil en el ámbito de la universidad ponen en cuestión su sentido de institución

pública y el papel de la universidad destinada a la producción y difusión del conocimiento científico al servicio de las necesidades de las mayorías sociales.

Las políticas privatizadoras proponen un modelo de universidad que se define dentro de la lógica de los procesos de individualización de lo social en sus aspectos más negativos y regresivos. A partir de un diagnóstico basado en lo que se define como problemas de inequidad e ineficiencia; la apuesta a un proyecto colectivo de universidad es desplazada por una propuesta basada en la selectividad social, la libertad de elección de los usuarios y los criterios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. En este marco, la evaluación y la acreditación -devenidas en fines en si mismos- y las nuevas formas de gerenciamiento, desplazan la discusión acerca de los problemas político-académicos relativos a la construcción de un pensamiento crítico en la universidad.

El Banco Mundial y las mencionadas fundaciones que impulsan un modelo universitario diversificado y competitivo¹ orientado por la lógica de mercado, han desarrollado una serie de estrategias discursivas y propuestas de política que contribuyen a la mencionada redefinición del sentido de la Universidad pública.

Pretendemos analizar algunas de las estrategias, dispositivos y omisiones que permiten dar cuenta de este proceso tendiente a legitimar un nuevo modelo educativo basado en la ley del mercado², que pone en cuestión el modelo universitario histórico orientado - a veces sólo a nivel discursivo- por los principios reformistas³.

En primer lugar la reconceptualización de las ideas utilizadas históricamente con sentidos divergentes y aún antagónicos, como ocurre con el caso de la noción de "autonomía universitaria" y de "libertad académica". Reconceptualizaciones

1 Paviglianiti (1996) distingue dos modelos de desarrollo universitario que han orientado las reformas de los sistemas de educación superior de las últimas décadas: un modelo *diferenciador* y *competitivo* que supone la existencia de tantos estilos de instituciones como lo requiera la "demanda social" entendida como la sumatoria de los intereses individuales, asumiendo el Estado un financiamiento selectivo a partir de la eficiencia de los proyectos y otorgando becas y subsidios a los individuos en función de sus méritos. El otro modelo es el *diversificador* y *cooperativo* en tanto se propone desarrollar variantes en los tipos y niveles de estudio y formas organizativas que impliquen resultados equivalentes en términos de calidad y funcione cooperativamente entre las instituciones para aprovechar y organizar los recursos disponibles. El Estado asume un rol promotor, financia la educación, coopera en la coordinación interinstitucional, respetando la autonomía de las universidades las cuales se responsabilizan en producir su propia reforma.

2 Este modelo hace hincapié en la noción de "saber útil", arraigada en los contextos locales, estableciendo estrechos lazos con la economía.. Ver NEAVE, Guy (1998)

3 Los principios que orientaron la Reforma Universitaria en 1918 impulsada desde Córdoba por el movimiento estudiantil, pueden sintetizarse en el establecimiento de una Universidad científica, co-gobernada, autónoma, gratuita con renovación periódica y libertad de cátedra, y con asistencia voluntaria de los estudiantes a los cursos, comprometida con un modelo de sociedad más justa y democrática.

que se expresan luego en dispositivos concretos de políticas universitarias, tanto en su dimensión macro (a través de la normativa) como en su dimensión micro (introduciéndose por diversas vías en la cotidianeidad institucional).

En segundo lugar, es utilizada como estrategia discursiva la omisión de alternativas y un significativo silencio en torno a la historia muy rica de la Universidad argentina, tanto en los diagnósticos como en las propuestas. Esto permite presentar un modelo de universidad basado en la lógica mercado como un camino inexorable, y como única salida posible frente a la crisis de sentido que la misma atraviesa.

En tercer lugar, la conversión de medios - la eficacia y la eficiencia, el financiamiento, la evaluación y acreditación, entre otros- en fines en sí mismos, reconceptualización que sin dudas tiene efectos prácticos. Estos elementos se expresan en la implementación de nuevos dispositivos de gobierno, control y regulación orientados por estos supuestos elaborados en sucesivos documentos, iniciativas y medidas de política educativa.

2. Estrategias de reconceptualización

2.1. La cuestión de la autonomía

En el año 1999, el Banco Mundial realizó un balance global de la reforma implementada en Argentina. Con respecto al nivel superior se afirmaba que:

“La Ley de Educación Superior de 1995⁴ dotó al sector de un marco institucional que regula, de modo estable, la organización y el funcionamiento de todo el sistema de educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada. El sistema universitario permanece bajo la regulación de la Nación (...). La Ley: reconoce y amplía la autonomía universitaria; reduce, por ejemplo, el control estatal en el otorgamiento de títulos y elimina la injerencia en la fijación de los salarios y de las condiciones laborales de los docentes; institucionaliza, con la CONEAU, la evaluación interna y externa” (Experton et al, 1999: XVII).

Aquí subyace una particular idea de autonomía, centrada en dos cuestiones básicas. Por un lado, la posibilidad ampliada de expedir títulos académicos. Dicha ampliación, sin embargo, se ve inmediatamente acotada con la implementación de

4 La Ley de Educación Superior (n°24.521), sancionada en 1995, constituyó el marco legal a partir del cual se implementaron una serie de mecanismos de regulación y control de la Educación Superior. Dicha norma contempla la creación de una Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) destinada evaluar las instituciones y acreditar las carreras de grado y posgrado de las Universidades Públicas y Privadas.

mecanismos de control externo a través de la CONEAU, organismo de evaluación y acreditación, que puede contratar agencias privadas para dicha evaluación⁵.

Por otro lado, la idea de autonomía se circunscribe a la negociación laboral de cada universidad con su personal. Aquí el problema se hace más complejo aún. Primero, porque las autoridades son representantes de claustros en el gobierno. La descentralización de la definición de las condiciones de trabajo harían cuanto menos conflictiva las tareas de representar al claustro de profesores y de ser al tiempo una instancia patronal. Esa autonomía que impulsa el Banco Mundial – limitada en materia de los planes de estudio por la CONEAU, y veremos luego también cómo por el mercado- contrasta fuertemente con la mirada encarnada en la tradición de la Reforma Universitaria de 1918. Risieri Frondizi (1971) la definía en los siguientes términos:

“La autonomía consiste en la capacidad de darse su propia ley (...) Es, a nuestro juicio, el derecho de la universidad a regirse por las normas que ella misma se impone y a disponer de los fondos sin intervención extraña. Abarca tres aspectos: docentes, de gobierno y financiero. Los fundamentos de la autonomía se pueden buscar en dos planos distintos. Uno es de orden teórico, pragmático el otro. Si la universidad está constituida, como es corriente, por los hombres de la mayor jerarquía intelectual del país, parece extraño que necesiten que alguien de afuera les indique que han de hacer y como hacerlo.”

Aclaraba que la autonomía no es un fin en sí mismo sino una condición necesaria para el desarrollo del trabajo científico y destacaba que *“no es un privilegio que se le otorga, sino un derecho que crea una obligación. Se le concede una libertad que tienen pocas instituciones dentro del Estado, para que cumpla con su deber: ponerse al servicio de los intereses permanentes de la Nación y realizar las tareas que justifiquen su mantenimiento”*.

La idea sustentada por el Banco Mundial de exigir una diversificación “significativa de carreras cortas que responden mejor a las necesidades del mercado de trabajo o de carreras que respondan a nuevas prioridades, como la formación de docentes de secundaria” no parece propiciar una efectiva autonomía institucional en la definición de un sentido científico y

5 En tanto la CONEAU realiza sus evaluaciones a través de Comités de Pares, existen controversias acerca de la medida en que estos mecanismos pueden implicar formas de avance sobre la autonomía universitaria. Desde otra perspectiva FIEL (2001) destaca el hecho de que los pares realicen las evaluaciones limita el sistema lo que implica ausencia de *“incentivos para realizar evaluaciones objetivas y desinteresadas”*

crítico para la Universidad. En esta dirección el Banco convoca a la CONEAU a ampliar su papel “con la inclusión en los procesos de acreditación y de evaluación de criterios que promuevan carreras que respondan mejor a prioridades o a las necesidades del mercado de trabajo” (Experton et al., 1999: 73).

En el mismo sentido la propuesta de FIEL articulada en torno a las demandas del mercado resignifica los objetivos históricos de la Universidad y por ende el lugar que le cabe a la investigación científica en el marco de la autonomía: *“el objetivo central de una educación para el mercado pasa a ser el de un centro de formación de profesionales y técnicos superiores de acuerdo con los roles demandados por los puestos de trabajo, al tiempo que la investigación pura cede paso a la investigación aplicada”* (FIEL, 2000: 194).

No sólo se cuestiona el desarrollo de la investigación pura sino que sostienen - desde un diagnóstico sin fundamentación alguna ni evidencias que den cuenta de sus afirmaciones - que son las empresas orientadas por las necesidades y demandas de los mercados que atienden quienes se han convertido en los principales agentes de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Por lo tanto sólo justifican la intervención estatal *“a favor de investigaciones con valor social que las empresas no encuentran razones económicas para financiar”* y afirman que en modo alguno puede justificarse el financiamiento garantizado a las universidades *“para financiar una agenda propia de investigaciones que no responde a una definición global de prioridades ni tiene la posibilidad de tener un chequeo mínimo de calidad y relevancia”* (FIEL, 2000: 196).⁶

En definitiva, en la medida que se exige a las universidades vincularse más directamente con el mercado, se acentúa la heteronomía de la universidad pública (Coraggio y Vispo, 2001).

2.2. Apuntes sobre la libertad de cátedra

Otro de los aspectos sobre los que avanzó la propuesta neoliberal ha sido en la reconfiguración del trabajo de docencia, investigación y extensión de los miembros de la comunidad universitaria. La incorporación de mecanismos de control y regulación del trabajo –como ocurre con la categorización e incentivación de docentes e investigadores- despliega un nuevo uso del tiempo de trabajo para satisfacer tanto nuevos requerimientos burocráticos como un tratamiento burocratizado del conocimiento.

6 En el año 1993 el Banco planteaba la necesidad de privatizar las grandes unidades ejecutoras de ciencia como el CONICET y que las actividades de investigación y desarrollo deberían ser realizadas en universidades públicas y privadas.

Frente a los problemas de deterioro sistemático del salario docente y masificación creciente de las aulas, la perspectiva del Banco sugiere fragmentar más la negociación salarial –pagando por rendimiento- y limitar la expansión del nivel a través de exámenes⁷.

En un plano macro – y de previsible efectos sobre las carreras, las materias y el trabajo docente- , otro documento del Banco Mundial (que no remite específicamente al caso argentino)⁸ exige avanzar a formas estandarizadas de evaluación de planes y carreras, de modo de uniformizar la oferta de carreras, hacerlas comparables, medibles, ubicables en un ranking. Dicha configuración condicionaría fuertemente el trabajo docente.

Este condicionamiento externo implica un modo de relación con el conocimiento, subordinado a estándares preestablecidos, que rompe con la lógica misma del trabajo académico. Risieri Frondizi (1971) aludía al trabajo académico en estos términos:

“la discrepancia, la duda, la insatisfacción, el espíritu crítico, dan nuevo vigor a la labor científica. La creación artística y humanística suponen la ruptura de lo aceptado, de las formas admitidas, del orden establecido. A su vez, la enseñanza no se puede basar en la obediencia sino en el respeto interior, profundo. La autoridad por si misma no tiene valor pedagógico. Educar es enseñar a poner en duda las verdades admitidas, someter todo a dura crítica, aceptar sólo lo que ha pasado por el tamiz de la razón y de la experiencia”.

En rigor, aquí aparecen confrontadas claramente dos concepciones ciertamente antagónicas sobre la relación docente-estudiante-conocimiento, que se orientan a fines opuestos estructurados sobre bases muy diferentes.

3. Silencios y refundaciones

Otra estrategia discursiva del Banco Mundial es la formulación de propuestas generales, de carácter abstracto y ahistórico, que tienen sin duda efectos concretos en la conformación de un nuevo sentido común centrado en la lógica de mercado.

⁷ En el informe del Banco de 1999 se sugiere que “la evaluación de los logros académicos de los estudiantes finalizando la secundaria debería servir de base para un sistema que permita orientar a los estudiantes y regular el ingreso a una educación superior diversificada”.

⁸ EL-KHAWAS, Elaine. (1998).

En la medida que se exige a las universidades vincularse más directamente con el mercado, se acentúa la heteronomía de la universidad pública.

La omisión de un pasado muy rico en propuestas, el silencio en torno a los conflictos que fueron configurando la institución universitaria pretende operar como un dispositivo de reingeniería, donde todo debe crearse como si nada hubiese existido. O en todo caso esta historia se presenta como una etapa cuestionable ya superada, tal es el caso del análisis de FIEL en el que se ponen en cuestión los argumentos que ellos identifican como “cercaos” a la reforma universitaria del 1918. En este sentido señalan que la “observación y las evidencias empíricas”⁹ contradicen los supuestos que justificarían la intervención estatal en la provisión pública de los estudios superiores. Estos supuestos que desde la óptica de FIEL carecen en la actualidad de validez son los siguientes: que la educación superior beneficia a la sociedad en su conjunto en mayor medida que al estudiante que se capacita; que promueve la igualdad de oportunidades y la movilidad social; que la universidad es un foro de educación democrática y entrenamiento político y que la universidad es el ámbito privilegiado de desarrollo de la investigación científica.

A la vez, se instala una nueva definición de la problemática universitaria, bajo el sesgo de la perspectiva “eficientista”:

“En general, el sistema universitario de cultura institucional tradicionalmente ‘cerrada’ está cambiando a medida que aparecen más incentivos para un mayor contacto con la economía (es decir, mayor competencia, proceso de certificación, intercambios profesionales, etc.). Sin embargo, aún es difícil evaluar el nivel de eficiencia externa de las universidades, porque no hay estudios sistemáticos sobre la adecuación entre lo que se enseña y las capacidades profesionales demandadas por el mercado laboral (es decir, la adecuación entre las calificaciones de los graduados y las capacidades requeridas por los empleadores)” (Experton et al. 1999: 19).

Desde la perspectiva de la eficiencia del sistema de educación superior también se cuestiona la relación alumnos/graduados que dan cuenta del bajo porcentaje de egresados en relación a los nuevos inscriptos por carrera. De este modo mientras el costo por graduado de las universidades públicas es superior al de la mayoría de los países desarrollados, el gasto por alumno es bajo. Asimismo señalan que el costo por alumno es un 63% superior en las universidades públicas que en las privadas (FIEL, 2001; Ravier, 2002).

En relación al rol del Estado, proponen abandonar el modelo de planificación centralizada junto con el financiamiento sin condicionamientos, asignando un rol básicamente evaluador. Tal como lo señalan Catani y Oliveira (2002) para el caso brasilero, es esta función de evaluación la que le permite al Estado introducir

9 Nuevamente no especifican cuáles son las observaciones y evidencias empíricas que avalan las afirmaciones que realizan.