Educación superior en la Argentina (1995-2003)

Roberto A. Follari

Resumen

Desde la Ley de Educación Superior (1995) al final de gobierno de Eduardo Duhalde (2003) la universidad argentina siguió un proceso sin mayores modulaciones: continuó el apoyo al financiamiento adicional privado en la educación pública, se buscó ligar la universidad a las empresas, se trabajó con préstamos y orientaciones del Banco Mundial. Sin embargo, la tradición de universidad pública en el país se opuso a lo más extremo de estos cambios, que a su vez tuvieron beneficios parciales, por ejemplo a través del Sistema de Incentivos a la investigación, o de la creación de la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria).

Palabras clave

Enseñanza Superior - Argentina.

Cátedra de Epistemologia de las Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
Doutor em Psicologia.

Introducción

Puestos a realizar un documento de actualización sobre la universidad argentina, lo hacemos dentro de márgenes de brevedad requeridos por un artículo que ofrece una panorámica. Trabajaremos los principales lineamientos y tendencias que se han evidenciado en el período posterior a la promulgación de la Ley de Educación Superior, realizada en el año 1995, hasta finales del gobierno de Eduardo Duhalde, en el año 2003. Hemos preferido no aludir, sino tangencialmente, al período de presidencia de Néstor Kirchner, por ser muy reciente y porque implica un giro parcial de las políticas educativas (y mayor en las políticas globales) que requeriría un análisis fuertemente diferenciado en relación a lo anterior.

El país inestable

Desde comienzos de 1996 hasta finales del 1999, asistimos a la última parte del largo período de presidencia de Carlos Saúl Menem – iniciado en 1989. Tras su reelección en 1995, el gobierno sostuvo la convertibilidad, y por ello la paridad 1 a 1 con el peso con el dólar. Sin embargo, el crédito del período de Domingo F. Cavallo fue desapareciendo, mientras éste se retiraba del gobierno tras su sonado enfrentamiento con Alfredo Yabrán[1]. Las denuncias por corrupción en el gobierno continuaron, y a la vez fue aumentando considerablemente la pobreza, junto a la desocupación y la exclusión social. Al final del período la desocupación estaba en derredor del 17%, muy por encima de los índices recibidos en 1989.

Argentina mantuvo inalterable su alineamiento internacional junto a Estados Unidos, mientras sus políticas económicas internas también respondían a los requerimientos de los organismos internacionales de crédito. Estos – de acuerdo a su tendencia a nivel mundial – aumentaron fuertemente sus modalidades de intervención y exigencias sobre las políticas de los diferentes países capitalistas, especialmente en cuanto a la disminución de gasto público y gestión acorde a *standards* prefijados. Esto obró como permanente presión sobre el mantenimiento de un bajo presupuesto educativo, a la vez que como insistencia hacia el desarrollo de una serie de políticas específicas en el área, (por ejemplo, la descentralización de la gestión, evaluación permanente, aumento del financiamiento privado, privatización parcial de los servicios, relación con necesidades del merca-

do, entre otras). En Argentina la larga y fuerte tradición en pro de la educación pública no pudo evitar ciertos cambios en esta dirección en los diferentes niveles del sistema, aunque fue sin dudas un limitante a la intensidad y extensión de estas reformas inducidas.

El breve período de la presidencia Fernando De la Rúa (diciembre 1999-diciembre 2001) no implicó modificaciones estructurales de importancia. De nuevo las políticas económicas estuvieron guiadas por la tendencia neoliberal (de Roque Fernández, ministro de economía de Menem, se pasó en ese cargo, vía Machinea, a López Murphy y finalmente otra vez a Cavallo); se continuó recibiendo préstamos del FMI y el Banco Mundial, mientras se pagaba los pesados intereses de la cuantiosa deuda externa, ya por entonces rondando los 130.000 millones de dólares. Se mantuvo trabajosamente la paridad peso-dólar, a pesar de las presiones para una devaluación que parecía necesaria; Cavallo, quien inventó la convertibilidad, se resistía a enterrarla. Por su parte, el poderoso ministro produjo una nueva "innovación": el llamado *corralito,* por el cual los ahorros de la población serían retenidos en los bancos, supuestamente por un limitado período de tres meses. Tales ahorros – como bien se sabe – nunca fueron recuperados en moneda original.

Cayó De la Rúa, en medio de una severa crisis política y vacío de poder. La presidencia momentánea de Rodríguez Saá se interrumpió en una semana, en medio de un fuerte "cacerolazo" (protesta masiva hegemonizada por las clases medias) y del retiro del apoyo de la dirigencia nacional de su propio partido.

El período del gobierno de Duhalde fue vacilante y confuso por varios meses; lanzó una devaluación sin recaudos, que llevó el dólar casi 4 a 1, aunque desde julio de 2002 se detuvo levemente en derredor de los 3 pesos. Pesificó deudas millonarias de algunos sectores del empresariado nacional, lo que le valió el claro apoyo de esos grupos, y produjo fuertes pérdidas al Estado. Mientras, al reemplazar el ministro de economía Remes Lenikov por Lavagna, ganó en estabilidad, y logró que la inflación no fuese vertiginosa, mientras resistía presiones del FMI y sostenía cierto gasto social para calmar demandas de los desocupados y los "piqueteros". En marzo de 2003 la inflación dentro del período duhaldista había llegado casi al 70%, mientras los salarios estaban estables, o habían sufrido subas irrelevantes. Así y todo, logró reestabilizar el país tras una situación de caos como la de finales del 2001 y se ganó cierto encono del *stablishment,* que no le perdonaba sus desaires al FMI, ni su política poco ortodoxa frente a la exigencia neoliberal del ajuste sin contrapesos.

Universidad: la continuidad de las reformas

Hay que admitir que luego de que Del Bello dejó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) – que él mismo había inaugurado como funcionario en 1993 – no volvió a existir una gestión con su iniciativa y dinamismo. Se diría que casi no hubo programas nuevos posteriores, y que los diferentes secretarios se limitaron sucesivamente a administrar y gestionar las reformas que de una manera meteórica él programara y lanzara durante su dirección de la SPU (finalizada en 1995).

La existencia y configuración de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el programa de Incentivos a la Investigación, la exigencia de título de posgrado para los profesores universitarios, la diferenciación presupuestal y salarial por Universidades, son todos items que Del Bello ya había iniciado, o al menos prefigurado. De modo que los nombres de los posteriores ocupantes de la Secretaría han dejado huella menos definida, pudiendo recordarse a Sánchez Martínez – quien hizo su prolija gestión durante el último período de Menem – o a José L. Gottifredi, quien estuvo a cargo durante la presidencia De la Rúa.

Gottifredi provenía de haber sido rector de la Universidad Nacional de Salta, y su nombramiento promovió muy buenas expectativas, dado que provenía del sector más afín al estudiantado y sus reivindicaciones democráticas. Sin embargo, las restricciones presupuestarias y diferencias políticas que le tocó enfrentar (bajo los sucesivos ministerios en educación de Jury y Delich) hicieron finalmente poco definida su gestión.

De cualquier modo, no se registraron saltos de políticas en esta área. La herencia de la reforma iniciada por Del Bello fue continuada sin modificaciones de peso: modernización de ligero tono privatista, control externo de las universidades, restricción presupuestaria, diferenciación salarial según productividad, exigencias crecientes de rendimiento demostrable. Nada de eso se modificó, aunque sí se moduló según los avatares de la economía y política nacionales; es decir, en una dirección de decadencia en relación a los programas iniciales, en la medida en que los planes neoliberales iniciados en la década de los noventas fueron teniendo como consecuencia la caída del presupuesto y la inviabilidad del gasto público necesario.

Cabe señalar que la Secretaría de Políticas Universitarias fue transformada en el período De la Rúa por la Secretaría de Educación Superior, de modo de integrar en una misma política a los institutos terciarios

del país (que incluyen prioritariamente la formación de docentes). Es indisimulable que terciarios y universidades constituyen tradiciones y subsistemas por completo diferentes entre sí, de modo que el intento no ha llevado a alguna mágica integración entre ellos. Sin embargo, debemos entender como positivo el intento para ir coordinando, y sacar así las universidades de su sempiterno aislamiento y abandono respecto del resto del sistema educativo nacional; sin duda que ellas pueden colaborar a una sana superación de los institutos terciarios, tanto en lo que hace a los de formación docente como los de formación tecnológica. Por ahora, el intento más fuerte en este sentido es uno al que se apunta desde la época De la Rúa y se continuaba en el 2003, en programa acordado con la Embajada de los Estados Unidos: el promover los *colleges* (CLARK, 1992), es decir, terciarios donde – con apoyo de las universidades – los alumnos podrían cursar los primeros años de las carreras de grado, con la finalidad de disminuir la presión por el ingreso, tan masiva para las universidades. El asesoramiento de expertos estadounidenses se debe a la larga data que los *colleges* tienen en ese país.

Sin dudas que es un programa ambicioso, a la vez que conflictivo; puede aumentar y descentralizar las bocas de entrada a las universidades, pero puede también bajar radicalmente el nivel de éstas al hacerles llegar alumnos provenientes de terciarios directamente a los últimos cursos de las carreras de grado. La disminución de los controles sobre tales *colleges* acentúa este peligro, latente desde el comienzo del programa. Bastará un convenio entre determinada Universidad y un instituto terciario, para que el *college* pueda funcionar; un decreto de De la Rúa eliminó requisitos previos como, por ejemplo, la supervisión por parte de CONEAU.

Si a ello se suma la baja de las exigencias para entrar a algunos posgrados (de la misma época es el proyecto legislativo para que se pueda cursar posgrados...sin título de grado!!; se lo haría directamente desde la finalización de estudios en nivel terciario), se redondea la posibilidad de una vertical caída en la ya menguada calidad del sistema. Si efectivamente ocurriera que numerosas carreras de grado sean cursadas mayoritariamente en terciarios, y haya posgrados realizados por no-graduados, se terminará por hacer de los posgrados auténticas pero encubiertas carreras de nivel de grado, sólo que ahora financiadas por los alumnos (ya que en el posgrado se impuso la decisión de que pagaran los estudiantes, lo que los gobiernos no han podido lograr a nivel de grado).

La decisión de habilitar los *colleges* se planteó a través de una comisión especial designada a efectos de dar ideas de renovación de la educación superior en el país, en los comienzos del gobierno De la Rúa. Si se planifica a fondo los controles sobre la experiencia, ella puede ser ventajosa: evitaría que alumnos de primeros cursos deban dejar sus hogares para iniciar estudios, impediría el hacinamiento en los primeros años de la universidad, y disminuiría los alarmantes índices de deserción que se dan en ésta. Pero todo ello será eficaz sólo en la medida en que no implique abdicaciones sobre la ya castigada calidad del servicio.

El régimen de incentivos a la investigación multiplicó enormemente el caudal de la investigación en las universidades. Por supuesto, no todo lo que se cobija en ese sistema funciona bien; el control por vía de evaluaciones externas ha sido un avance, pero ciertamente deja mucho por mejorar, en cuanto a, por ejemplo: modos de elegir evaluadores (se lo hace "a dedo"), posibilidad de recusarlos (se hace imposible porque no se los da a conocer, lo que puede permitir arbitrariedades), calidad de las grillas de evaluación (diferentes según cada universidad), entre otros aspectos. De cualquier modo, el sistema de incentivos ha tenido al menos dos resultados positivos:

a) Evaluar diferencialmente a los profesores según niveles de logro, lo cual acabó con el tradicional "todo es igual" que caracterizaba las universidades argentinas hasta 1994, e intensificó los esfuerzos de los docentes por superarse efectivamente;
b) Acercó a la investigación un importante sector de docentes que anteriormente no efectuaba esfuerzos en esta área, lo cual sin duda ha implicado una mejora de la calidad en su formación.

A su vez, los incentivos operaron un refuerzo de los ingresos de considerable importancia para los docentes; a tal punto que sus sindicatos se opusieron inicialmente a su realización porque segmentaba los intereses de los profesores, pero luego lucharon de manera frontal contra su posible disolución.

Lo cierto es que formalmente el sistema de incentivos continuaba en 2003 con todas sus exigencias para los docentes, pero con un cumplimiento de pagos totalmente diferido y enrarecido por parte de los gobiernos. El atraso comenzó en tiempos del gobierno de De la Rúa, y a inicios del 2003 aún se estaba por pagar un 70% no devengado de la segunda cuota (de tres) correspondiente al año 2001[2]. Incluso se intentó legalizar esta situación, queriéndose establecer por reglamento el pago a "año vencido", lo cual

encontró resistencias insalvables en la docencia. La verdad es que en los hechos, el programa de Incentivos – en general positivo en sus resultados – estaba a fines del gobierno duhaldista fuertemente deteriorado, y se hacía difícil saber si habría de continuar en el futuro.

En el período posterior a 1995 por largo tiempo no se planteó la creación de nuevas universidades; sólo se nacionalizó la universidad de la Patagonia Austral, sita en provincia de Santa Cruz. Pero las presiones sectoriales mantuvieron su vigencia en relación con *lobbies* legislativos de diferente origen: de tal modo y contra toda racionalidad financiera – dado que hay severos problemas para sostener las universidades previamente existentes – se votaron a fines del año 2002 en las cámaras nacionales una universidad para Chilecito (en provincia de La Rioja) que se asentaría sobre las previas instalaciones que allí disponía la Universidad de La Rioja, actualmente nacionalizada; y otra con sede en la ciudad de Junín, provincia de Buenos Aires. La costumbre de hacer proselitismo en ciudades de provincia apelando a crearles universidades, es una muestra más de aquello que la sociedad argentina rechaza radicalmente de parte del estamento político.

Por otra parte, la noción neoliberal de que debe bajarse el gasto estatal en educación (y que dentro de éste debe privilegiarse los niveles más bajos del sistema, como sostiene el Banco Mundial) (BANCO MUNDIAL, 1987) llevaba a considerar un adelanto decisivo el conseguir fondos privados que sirvieran a solventar las universidades. Pero tal cosa no se da nunca sin condicionamientos: nadie invertirá si no consigue ciertas ventajas a cambio, que pueden redundar en pérdida de independencia intelectual y material por parte de las universidades. Lo cierto es que no hubo avances de gran monta en este sentido, pero tampoco la situación se mantuvo estable: la prédica neoliberal y la falta de apoyo económico suficiente por parte del Estado, llevaron paulatinamente a incrementar los programas en acuerdo con empresas privadas de parte de las universidades. Han sido variables los logros en este sentido, según el grado y complejidad de inversión privada en las diferentes regiones, y según las especialidades de cada universidad, y la calidad relativa de sus ofertas de servicios. Pero no cabe dudas que la relación con las empresas se vio incrementada, sobre todo en lo que hace a apoyatura tecnológica. Si ello se reglamentara rigurosamente, podría hacerse una colaboración universidad-empresa sanamente conveniente para ambas partes, y obtenerse una fuente genuina de parcial financiamiento adicional. Sin embargo, muchas veces esto se constituye en

un subsidio encubierto desde las universidades al sector privado, ofreciéndole infraestructura, equipamiento y recursos humanos de alto nivel a bajo costo; a la vez, los recursos que entran se distribuyen muy desigualmente entre distintas áreas temáticas, lo cual arrastra el financiamiento hacia el campo exclusivo de lo aplicado y lo pragmático.

También desde la Secretaría de Educación Superior (SES) se venía insistiendo en la necesidad de que la asignación de presupuesto a cada una de las universidades se haga según criterios de logro por parte de estas. Tal cosa parece razonable, pero en tanto las universidades están sometidas a evaluaciones externas, en gran medida se depende de la validez que estas alcancen. Quizás ésta sea mayor que la de evaluaciones internas, a menudo obviamente sesgadas; pero la comparabilidad mutua de las evaluaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU[3] parece difícilmente sostenible (depende de los diferentes evaluadores, y de los disímiles contextos de cada universidad), de modo que la lucha pasa a establecerse sobre los criterios que, bajo su apariencia de objetividad numérica, esconden en cada caso los intereses – o los prejuicios, como sostendría Bourdieu (1975) – de quienes los plantean.

Estos criterios han favorecido notoriamente a las universidades más nuevas (las del conurbano bonaerense sobre todo), en la medida en que éstas se acaban de establecer, y lo hacen acorde a los modelos hoy vigentes, y a las expectativas de la tecnocracia universitaria actual. Por ejemplo, es más fácil comenzar una universidad con modelo departamental de organización académica, que departamentalizar cuando ya se han cristalizado los poderes propios de la estructura de cátedras. De tal modo, a menudo la situación financiera permite a estas universidades pagar a sus profesores muy por encima de lo que por igual categoría se ofrece en las universidades "tradicionales", lo cual quedó permitido por las reformas a la administración financiera del sistema universitario lanzada en tiempos de la gestión Del Bello.

De posgrados y evaluaciones

Se impuso – a partir de la exigencia de la Ley de Educación Superior – la necesidad de que los docentes universitarios realizaran estudios de posgrado. La anteriormente flaca tradición de posgrados en el país se reconvirtió a numerosísimas ofertas de maestría (nivel previamente inexistente en Argentina), y a la vigencia de doctorados escolarizados (los anteriores solían ser personalizados en torno a un tema de tesis).

El requerimiento vital de contar con titulaciones de posgrado por parte de los docentes, más la total imposibilidad de sostenerlos a partir de las condiciones económicas de las universidades, llevaron a que se impusiera casi sin resistencia la obligación de autosolventar los posgrados. Aparecieron las ofertas rentadas – sobre todo desde Buenos Aires y desde fuera del país – y los docentes las tomaron a partir de su urgencia por no arriesgar la fuente de trabajo.

La asimetría entre Buenos Aires y las universidades de provincia se hizo más evidente con el rápido despliegue de los posgrados desde 1996. Antes tal asimetría existía, pero se disimulaba bajo la aparente igualdad de jerarquía formal entre un docente titular de las grandes urbes, y uno, por ejemplo, de Formosa o Catamarca. Desde la segunda parte de la década de los noventa, la segmentación de profesores que son respectivamente docentes y alumnos de los posgrados, y su clasificación para el Sistema de Incentivos según categorías diferenciales, ha establecido condiciones de distinción fuertes, que no agrandan tanto las distancias previas como que las hacen visibles.

Esta asimetría sí se volvió efectiva en términos económicos, ya que los posgrados ofrecidos desde Buenos Aires a las provincias que no podían organizarlos por sí mismas fueron implicando importantes erogaciones desde estas últimas a fin de formar a su personal (y a profesionales que ya habían dejado la universidad y buscaban perfeccionarse), aunque siempre, al menos una parte, ha sido solventada por los mismos posgraduantes.

Una notable "deformación" se produjo con este proceso centralizado de oferta de carreras de posgrado: no se tendió a conformar personal local de reemplazo (la formación de éste implicaría el final de la venta del servicio), y no se tuvo en cuenta sino la inmediatez de los cursos, sin incluirse en los contratos la cuestión crucial de la dirección y seguimiento de las tesis (FOLLARI, 2002a). De modo que el hecho auspicioso de llevar cursos de alta calidad a lugares donde estos no tenían posibilidad de establecerse por sí mismos, contó con la desventaja de estos "efectos perversos" – no deseados – de la contratación de servicios externos.

El problema del abandono hacia los alumnos al dejar de cursar, y de que ellos no cuenten con suficiente apoyo y seguimiento durante las tesis es grave (incluso para conseguir director), constatándose que sólo un porcentaje menor de los egresados son ya posgraduados; muchos no han rendido su tesis, y otros no están ya dispuestos a redactarla, malográndose así la titulación de un buen porcentaje del alumnado de posgrado.

De cualquier modo, el *aggiornamento* producido en la planta docente de las universidades por los posgrados no ha sido menor, y ha redundado en una sensible mejora en la formación de los profesores y auxiliares, y en una notoria actualización de contenidos y bibliografías en las carreras de grado. A su vez, el control ejercido por la CONEAU sobre tales posgrados ha minimizado las ofertas de baja calidad, escasas pero no raras antes de 1995. Las exigencias para ser categorizados descendentemente desde A hasta C (y en su caso no alcanzar la categorización) son considerables, e impiden carreras con nivel de grado que se disfracen como de posgrado.

La CONEAU llevaba para 2003 más de cinco años evaluando posgrados e instituciones de educación superior. Su composición plural ha implicado algunas pugnas internas inevitables, pero impide hegemonismos marcados o personalismos fuertes. Su tamaño es algo escaso para la cantidad de tareas que debe enfrentar, lo cual hace que en algunos casos su eficacia no sea toda la deseada. Ha ido cambiando de jefatura, estando ésta habitualmente en manos de alguien ligado al color partidario del gobierno de turno.

La evaluación de las universidades – obligatoria por la Ley de Educación Superior – ha permitido detectar defectos de funcionamiento, y en algunos casos programar mejoras para superarlos. Sin embargo, el no-seguimiento de las medidas ulteriores a la evaluación que debieran hacer las universidades, a menudo ha hecho de éste un proceso puramente formal, donde se trata de algo así como "pasar un examen". La participación de los universitarios es limitada, y el conocimiento posterior de los resultados suele serlo aún más (FOLLARI, 2002b).

En todo caso, la evaluación externa promueve alguna preocupación por superar los defectos más ostensibles, y establece una mirada que desde afuera pone límites. Es deseable que se vaya tendiendo a un seguimiento más ordenado de programas de mejoramiento que le sean acordes, así como también a un perfeccionamiento de los procesos de evaluación mismos tal cual los plantea la CONEAU.

Sucede con las evaluaciones universitarias lo que con las evaluaciones de posgrado que la CONEAU realiza: los expertos que se eligen para cada caso no son sorteados, sino designados; ello hace que se repitan ciertos nombres, y que los evaluadores surjan de las preferencias de quienes tengan más fuerza dentro de la institución. A su vez, los evaluadores no son evaluados en segunda instancia, lo que lleva a que si cometen serios errores o alguna arbitrariedad, ésta no sea subsanada, y su mentor no reciba ningún apercibimiento[4].

A ello se suma que cuando se evalúa universidades, los evaluadores concurren al sitio sólo una vez (durante una semana), lo cual sesga la mirada, según de cuál semana se trate y cómo se encuentre el evaluador en esa especial contingencia; no hay una segunda visita. En el caso de evaluación de posgrados la condición es peor: se evalúa sin concurrir al sitio donde el posgrado se realiza, con a menudo craso desconocimiento de las condiciones locales y sus efectivas posibilidades y límites. No es lo mismo La Plata que Ushuaia, o Quilmes que Jujuy[5].

No obstante, y con muy sano criterio, la CONEAU procedió a evaluarse a sí misma a comienzos de 2003, de lo cual puede esperarse que algunos de estos problema, si no se resuelvan, al menos se atenúen[6].

Lo anterior no obsta para calificar positivamente en su conjunto el accionar de la Comisión, la cual ha terminado con la cerrazón de algunas universidades, que asumían la autonomía como una especie de posibilidad de no dar razón social de sus actividades y del uso de sus recursos. Hoy los posgrados y las instituciones están bajo la lupa, y ello ha redundando en esfuerzos de superación, al menos en cuanto a sus más evidentes problemas y disfunciones.

Desde el año 2002, la CONEAU ha comenzado a evaluar carreras de grado, acorde al artículo de la Ley de Educación Superior que exige el control de las carreras que hacen a los intereses vitales de la Nación. Tal artículo fue fuertemente resistido en su momento por el estudiantado y los docentes, y sin dudas que sus alcances resultan indefinidos, tanto en lo que hace a quiénes debían ser sujetos a control, como a qué tipo de control se trataba.

De todas formas, la CONEAU es la encargada de hacerlo, y comenzó por las carreras de Medicina, para continuar luego con las de Ingeniería. La cuestión será determinar cuántas y cuáles carreras serán finalmente concernidas; y también calibrar la diferenciación de *status* que a largo plazo pueda darse entre las evaluadas y las que no. Por cierto, es problemático fijar el *criterio de demarcación* que establezca cuáles carreras corresponda evaluar, lo que podría llevar a interminables controversias cuasi-bizantinas sobre los alcances de la Ley; y también determinar en qué medida la CONEAU cuenta con recursos humanos y económicos suficientes para hacer esta tarea – junto con las muchas anteriores –, sin deteriorar la calidad de su intervención.

Para establecer nuevas universidades privadas la Ley de Educación Superior pautó condiciones mínimas que la CONEAU ha exigido, sabiéndose actualmente que montar una nueva universidad ha dejado de

ser una tarea relativamente fácil. En cuanto a las universidades privadas ya existentes y sus procesos de evaluación no se ha conocido de flagrantes evaluaciones negativas – que quizá en algún caso correspondieran – pero tampoco la Comisión ha sido en exceso elogiosa o permisiva con dichos establecimientos. De hecho, éstos no suelen exhibir sus evaluaciones públicamente: se limitan a declarar que han sido evaluados.

La "relación de la Universidad con el medio" fue transformándose (hasta 2003) principalmente en exclusiva relación con las empresas, en detrimento de la oferta de servicios a una población que cada vez los necesita más. Los apoyos médicos, psicológicos, odontológicos o jurídicos gratuitos o a bajo costo se sostuvieron o se abrieron en algunas universidades; pero el acento principal fue puesto en los contratos con empresas y con el Estado, que ofrecen entradas económicas directas. Esto se apreció también en el hecho de que en 2001 se postuló desde la Secretaría de Educación Superior (SES) un premio a la solidaridad, que tomaría en cuenta las mejores experiencias de apoyo social realizadas desde las Universidades, para cofinanciarlas y destacarlas. Pero tal premio fue escasamente publicitado y – terminado el gobierno de De la Rúa – ya no volvió a convocarse.

Por otra parte, hacia el mes de abril del año 2001 durante el ministerio de Francisco Delich, fue propuesta una Comisión para el Mejoramiento de la Educación Universitaria, que se conformaba con aproximadamente 35 personas elegidas entre expertos y representantes de instituciones y asociaciones. Si bien el grupo era muy heterogéneo, pocas veces se había juntado tantos especialistas para formular ideas estratégicas sobre las universidades del país a largo plazo (por ejemplo, A. Pérez Lindo, O. Albornoz, Alicia Camilloni, Marcela Mollis) , junto a algunos personeros ligados a instituciones privadas (Porto, Tacchini) y directivos de universidades nacionales (por ejemplo, el entonces decano de la Facultad Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional, Julio Cobos). También quien esto escribe fue parte de la Comisión, aunque por un breve período; renunciando luego de la primer sesión, en rechazo de declaraciones del jefe de tal comisión (el ya entonces ex-ministro Jury), quien había señalado a la prensa que la Comisión recomendaba el arancelamiento de las carreras de grado, tras una reunión en la que sólo se había hablado de aspectos organizativos.

Este incidente inicial avivó la sospecha de que la Comisión había sido convocada a efectos implícitos de legitimar políticas oficiales, más que para promover pensamiento de fondo sobre el sistema universitario. De cualquier

modo, una cosa y la otra pueden darse al unísono, y es de destacar que tal Comisión trabajó dividida en subcomisiones durante unos ocho meses (justo hasta el día mismo de la caída del gobierno De la Rúa), entregando una copiosa gama de documentos que han tenido a posteriori escasa difusión pública. Sin embargo, durante el gobierno de Duhalde en algunas ocasiones se hizo referencia a tales documentos, lo que demuestra que de alguna manera podría ser utilizados para las reformas a realizarse en el futuro.

De allí surgieron sugerencias sobre la relación con las universidades de otros países, hacia el sistema de posgrados, acerca de la relación de las curricula con el mercado laboral, respecto de la conflictiva problemática del ingreso, etc., y sin dudas que tales documentos son una fuente de consulta irrenunciable, aunque insuficientemente aprovechada.

El tema del ingreso a las universidades ha seguido siendo un tópico altamente conflictivo. Las presiones para tratar de garantizarse un título son mayores cuanto menores las posibilidades laborales (incluso las de quienes tengan título). A menores espacios de trabajo, mayor selectividad para llegar a los pocos que existen; por esto, mayor importancia relativa de la escolaridad. Esto explica la paradoja por la cual títulos que no aseguran ya trabajo, sean sin embargo tan codiciados.

Esto, más la gratuidad de los estudios de grado – que configura evidentemente una singularidad de Argentina a nivel internacional – hace que la entrada a las universidades haya continuado siendo masiva. En pocas facultades se proponen cupos, en muchas un mínimo de exigencias tras cursos pre-universitarios; sin embargo, en numerosos casos – especialmente en ciencias sociales – entran alumnos cuyo porcentaje de deserción sólo en primer año ya es de 50%, lo que muestra que sus requisitos de ingreso no fueron suficientemente exigentes.

Excepto el bache especial de comienzos del 2002, en general la matrícula ha seguido creciendo, cuando el sistema es hoy vertical y horizontalmente mucho más complejo y diversificado que hace una década. Sin embargo, hasta 2003, los recursos presupuestarios no habían aumentado proporcionalmente. Si bien es cierto lo que solía señalar el ex-secretario Gottifredi respecto a que masividad no se opone necesariamente a calidad, es evidente que la masividad resiente a la calidad si los recursos se mantienen constantes. Este es un dilema que afecta al ingreso, y que hace de él uno de los puntos irresueltos en las universidades del país (sobre ello, recordemos, pretenden obrar los *colleges* sugeridos desde las autoridades de la SES).

También es objeto de "pugna distributiva" la cuestión de la representación en los organismos de gobierno, especialmente compleja y dispersiva según las actuales modalidades derivadas de la Reforma del año 1918, y escasamente modificadas a posteriori. Un caso-límite se dio en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en la segunda mitad del año 2002, cuando la consigna de grupos estudiantiles radicalizados propuso que para elegir Decano cada alumno tuviera 1 voto, equivalente a 1 voto por cada profesor. De esta manera el alumnado garantizaba su hegemonía casi omnímoda en la elección de autoridades, en sentido contrario a la Ley de Educación Superior (que garantiza una también discutible hegemonía docente). En todo caso, si bien la situación referida ha sido excepcional, patentiza las tensiones existentes respecto del gobierno de las universidades.

Por cierto que estas mantienen – vía de los respectivos rectores – su presencia en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que reúne las universidades estatales (las privadas configuran una agrupación propia, el CRUP). El CIN continuó siendo espacio para plantear reclamos al gobierno nacional, pugnas entre sectores partidarios diferentes y lucha por la distribución de presupuesto y recursos. Es de lamentar que nunca derivó hacia una configuración como la de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior) en México, organización que tiene oficinas permanentes, técnicos e investigadores, además de publicaciones propias; si bien se relaciona no sólo con las universidades sino también con el gobierno, ANUIES logra capacidad de planeamiento estratégico y sistematización a largo plazo, cosa que no advertimos pueda lograr el CIN, conformado sólo por autoridades que tienen muchas otras responsabilidades, que están espacialmente dispersas, se juntan esporádicamente, y no siempre tienen experticia en los temas de largo alcance.

Sin embargo, es de destacar que el CIN configura un espacio de importancia decisiva para realizar reclamos al gobierno e intermediaciones ante la SES y la CONEAU; las universidades estarían en condición más débil sin su presencia y sus actividades. Se trataría – por tanto – de encontrar los medios para profundizar su vigencia y su representatividad (que podría ir más allá de los rectores como únicos miembros), pero en ningún caso de aminorarlas.

Conclusión: sobre una modernización trunca

Dijimos al comienzo que luego de la gestión Del Bello a mediados de los años 90, hasta 2003 sólo se siguió su legado y se desarrolló sus premisas de modernización del sistema, hechas en gran medida "desde arriba" y centralizadamente. Modernización sin dudas necesaria, aun cuando discutible en cuanto a si era "este" el modelo para realizarla, ligado a las premisas del Banco Mundial (caso programa FOMEC, por ejemplo, hoy ya cerrado)[7].

Lo cierto es que ni siquiera esa discutible modernización – según modelos aplicados casi calcadamente en toda Latinoamérica – fue realizada con plenitud. Las resistencias de los universitarios (algunas genuinamente ideológicas, otras corporativas); la inercia de las burocracias de las universidades y del Ministerio de Educación, más algunas tecnocracias renovadoras sin criterios académicos suficientes (como se advertía en algunos formularios del Programa de Incentivos); y sobre todo la creciente asfixia presupuestaria del sistema, hicieron imposible una modernización medianamente acabada, que pudiera asentarse en reformas sustantivas de planes de estudio, formación docente, equipamiento, número de docentes en relación con alumnos, relación perfiles profesionales-demanda social, entre otras cuestiones.

Durante el período analizado (1995-2003), los universitarios argentinos podemos decir que hemos avanzado en algunos aspectos (posgrados, evaluación, formación pedagógica de docentes), retrocedido en otros (número de docentes por alumnos, creación de nuevos establecimientos innecesarios), y en muchos permanecimos en suspenso o decadencia (como el caso del apoyo a la investigación por incentivos). Evidentemente, no puede sostenerse consistentes reformas estructurales en medio de permanentes ajustes de presupuesto y constante carencia de recursos. El resultado es agregar nuevas contradicciones irresueltas a esa "anarquía organizada" (CLARK, 1992) que necesariamente siempre ya/es – en todo tiempo y sitial – la organización de las universidades.

Notas

1 El ex ministro de economía Cavallo lanzó una polémica pública muy fuerte contra el hasta entonces desconocido empresario Alfredo Yabrán, hombre con relaciones en el poder político, custodios que fueron represores en la dictadura militar, y cuantiosas ganancias de

dudosa procedencia. No quedó claro el origen de la desavenencia entre ellos; lo cierto es que Yabrán fue seguido por la prensa, sospechado de alentar el crimen del periodista Cabezas, y finalmente se suicidó – al menos ésa es la versión oficial – en un episodio confuso, dando lugar a múltiples especulaciones.

2 Durante la presidencia de Néstor Kirchner aún no se ha llegado a poner al día el cobro del Sistema de Incentivos, pero se ha avanzado sustantivamente en el pago de lo adeudado por parte del gobierno.

3 CONEAU es la sigla de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Es la entidad encargada de la evaluación de las instituciones de educación superior, carreras de posgrado y de grado. Es un organismo dependiente del presupuesto gubernamental, pero autárquico en su funcionamiento y decisiones.

4 Aclaramos expresamente el hecho de que en parte del artículo hablamos en tiempo presente, aun cuando el período analizado termina en 2003. En esos casos, es porque se trata de situaciones que permanecen igual desde el cierre de dicho período, es decir, de cuestiones en que la escritura en 2004 no modifica la situación del año 2003.

5 Estos sitios son enormemente diferentes entre sí en lo que hace a demografía, condiciones económicas, culturales, entre otros, además de estar muy distanciados territorialmente.

6 La autoevaluación de la CONEAU no fue demasiado complaciente, aun cuando sus instrumentos pudieron ser mejores. Sin embargo, no se han hecho notorias modificaciones de peso en el funcionamiento de la entidad a partir del informe pertinente.

7 FOMEC fue un programa de financiamiento del Banco Mundial por vía de préstamo, para realizar programas en las universidades, con especial énfasis en las Ingenierías pero abierto a todas las carreras. Sirvió a cambios curriculares, programas de becas, compra de equipamientos, entre otras cuestiones. Exigía una fuerte formalización de llenado de planillas y requisitos para que los préstamos fueran otorgados.

Referências

BANCO MUNDIAL. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo*: opciones de políticas, Washington, 1987.

BOURDIEU, P. et al. *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

CLARK, B. *El sistema de educación superior*: una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen; Universidad futura, 1992.

FOLLARI, R. Argentina: el acceso a los posgrados como urgencia reglamentaria, In: BIANCHETTI, L.; MACHADO NETTO, A. (Org.). *Bússola do escrever*: desafios e estratégias na orientacao de teses e dissertações. Florianópolis: Cortez ed., 2002a.

_____. Problemas de investigación en la Universidad, y de evaluación de la investigación: perspectivas a partir del caso argentino. In: VV.AA. *Nuevas políticas de la educación superior*. Netbiblo: La Coruña, 2002b.

Higher education in Argentina (1995-2003)

Abstract

From the enactment of the Higher Educational Law in 1995 until the end of the Duhalde government in 2003, Argentine universities underwent little change. There was a growing trend toward increased private financing within public institutions, and efforts were made to link universities to companies. Work was conducted with loans and guidance from the World Bank. Nevertheless the tradition of the public university in the country was opposed to the most extreme of these changes, which did have partial benefits, for example, the Research Incentives System and the creation of CONEAU (The National Commission for University Evaluation and Accreditation).

Key words

Higher education-Argentina

Educação superior na Argentina (1995-2003)

Resumo

A partir da Lei de Educação Superior (1995) até o final do governo de Eduardo Duhalde (2003), a universidade Argentina continuou um processo sem maiores variações: prosseguiu com o apoio ao financiamento adicional privado na educação pública, procurou ligar a universidade às empresas, trabalhou com empréstimos e orientações do Banco Mundial. Embora a tradição da universidade pública no país tenha rejeitado com veemência estas mudanças, ao mesmo tempo pode-se afirmar que houve benefícios parciais, por exemplo, mediante o Sistema de Incentivo à pesquisa, ou a criação da Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário (CONEAU).

Palavras-chave

Ensino superior - Argentina

Recebido em:20/03/2004
Aprovado em:27/04/2004

Roberto A. Follari
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Cuyo- Parque G. Fral
San Martin, Mendoza (Rep. Argentina)
E-mail robfollari@ciudad.com.ar