

# **LA MERCANTILIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ARGENTINA: POLÍTICAS NACIONALES DE ARTICULACIÓN DE LOS DOS SUBSISTEMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

*Iris Richmond\**

## **I. EL CONTEXTO Y LA EMERGENCIA DE UN NUEVO MODELO DE ESTADO**

Las políticas nacionales de articulación de los dos subsistemas de la educación superior, se inscriben y cobran significado en el marco más amplio del proceso de reformas que se inició en nuestro país en la década del '90, orientadas a transformar estructuralmente la sociedad Argentina.

Las reformas implementadas, en parte como resultado de la desmovilización de la sociedad civil, se sustentaron en los principios de las políticas neoliberales y respondieron como afirma Rigal a «un proyecto integral (...) formulado, lanzado y sostenido por los estados capitalistas avanzados» (RIGAL, 1999:157). Este proyecto comenzó a instalarse progresivamente durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, a partir de alianzas estratégicas entre el partido gobernante, los grandes grupos económicos locales, los capitales internacionales y los organismos supranacionales de crédito.

Por ello, al poco tiempo de asumir, el gobierno sancionó dos leyes claves: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica<sup>1</sup>, que tu-

---

\* Universidad de Valencia.

<sup>1</sup> Estas leyes fueron sancionadas en agosto de 1989. A través de la «Ley de Reforma del Estado» se declaró en emergencia administrativa a todos los organismos dependientes del Estado y se legisló acerca de las privatizaciones y participación del capital privado, estable-

vieron fuertes repercusiones en lo económico, lo laboral, lo social, lo sanitario y educativo. Estos instrumentos legales se orientaron al logro de un objetivo estratégico:

«el fortalecimiento económico, político y social del bloque dominante (...) y a la profundización de un modelo de acumulación cuyos denominadores comunes son la desindustrialización ligada a la crisis de las pequeñas y medianas empresas, el predominio de la valorización del capital, la centralización del capital, la concentración de la producción y el ingreso, la desocupación y la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores, y la exclusión de un número creciente de individuos» (BASUALDO, 2002:16).

En síntesis, los cambios provocados por las políticas promovidas por el partido gobernante durante el decenio de los '90, se orientaron a la conformación de un nuevo modelo de Estado. Esto implicó que el Estado abandonara su papel de interventor en la regulación de la economía y en la redistribución de la riqueza, para favorecer la libertad de mercado, dirigida a satisfacer las demandas de los sectores de mayor concentración de capital.

## **II. ACERCA DE LOS CONCEPTOS ESTRUCTURADORES DEL ANÁLISIS**

Antes de comenzar con el análisis de las políticas nacionales de articulación de los dos subsistemas de la educación superior se presentarán, a continuación, los términos conceptuales que se utilizaron para organizar el análisis de dicha política pública.

---

ciéndose una metodología para declarar sujetos a privatización a prácticamente todas las empresas y entes del Estado. La Ley de Emergencia Económica suspendió los subsidios y subvenciones que, directa o indirectamente, afectaban al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de compra nacional (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se facultó al Poder Ejecutivo Nacional para desafectar los fondos fiscales con destinos específicos, revisar los regímenes de empleo vigentes para la administración pública y modificar el sistema de indemnización laboral, al tiempo que se estableció un régimen penal —que incluía la prisión— para quienes no cumplieran con sus obligaciones tributarias y de seguridad social» (LO VUOLO, 1998:210).

## **II. 1. Las reformas educativas como regulaciones sociales**

Como sostiene Popkewitz, «la reforma educativa es una propuesta de cambio en las pautas de regulación social para la adaptación a la demanda que formula el modelo» (POPKEWITZ en RIGAL, 1999:157). Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el sistema educativo es un espacio privilegiado para la formación de las subjetividades que contribuyan a consolidar y desarrollar el modelo neoliberal. Este modelo demanda sujetos eficientes, competitivos, individualistas y apolíticos. Para conformar estas subjetividades, fue necesario introducir cambios en las leyes que regulan el sistema educativo, en la organización de las instituciones, en las prácticas institucionales, en los sistemas de evaluación, entre otros cambios.

Por eso, el menemismo tan pronto asumió la conducción del país, promovió la reforma del sistema educativo mediante la sanción de tres leyes fundamentales: la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos N.º 24.049 de 1991; la Ley Federal de Educación (LFE) N.º 24.195 de 1993 y la Ley de Educación Superior (LES) N.º 24.521 de 1995, que se convirtió en el marco regulatorio de las universidades públicas, privadas y de los institutos de educación superior no universitarios.

La universidad fue una de las instituciones afectadas en este proceso de regulación social, denominado reforma educativa, porque constituye un espacio clave de socialización para la sociedad de mercado. En este proceso, se apeló a distintas tecnologías morales, en el sentido que Foucault le ha atribuido a este concepto:

«dispositivos de gobierno y autogobierno, de control y autocontrol, de regulación y autorregulación, encarnan relaciones particulares, corporifica relaciones específicas de poder. De allí que están lejos de ser unas técnicas inocentes y neutras» (FOUCAULT en TADEO DA SILVA, 1995: 150).

En este sentido, podrían definirse como ‘tecnologías morales’ los siguientes elementos constitutivos de dicho proceso: LFE, LES, Ley de Presupuesto, Programa de Incentivo al Docente Investigador, Evaluación Externa de las Universidades, Política de Articulación de los dos Sectores de la Educación Superior, entre otras.

Por ello, cabe considerar sintéticamente cómo operaron algunas de las ‘tecnologías de regulación’, recién mencionadas con la intención de reconceptualizar la misión de la universidad.

En primer lugar, a través de la Ley de Presupuesto se inició un proceso de des-financiamiento del sistema universitario, que condujo a la universidad a generar fondos propios.

En segundo lugar, el Programa de Incentivos al Docente Investigador se creó con la aparente intención de: incrementar las tareas de investigación y desarrollo a nivel nacional, la reconversión de la planta docente en las universidades, el fomento de la mayor dedicación a la actividad universitaria y la creación de grupos de investigación<sup>2</sup>. Sin embargo, operó como un dispositivo para fragmentar el colectivo docente y debilitar la función social de la producción de conocimiento. Instaló mecanismos de competencia para lograr un suplemento salarial. Dicho complemento, estaba subordinado a la cantidad de proyectos, informes y publicaciones presentadas. Desató un frenesí para acreditar evidencias sólo cuantitativas de productividad científica y académica.

En tercer lugar, la Evaluación Externa de las universidades, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Dicha instancia de evaluación, aparentemente, se promovió con el propósito de mejorar la calidad del sistema universitario. Pero, se constituyó en un mecanismo de rendición de cuentas por los resultados académicos (MENGUINI, 2001). Implementada sobre la base de un sistema de premios y castigos, desde lo presupuestario, fragmentó el sistema universitario instalando competencia por el acceso a los recursos públicos.

Finalmente, las Políticas Nacionales de Articulación de los dos Subsistemas de la Educación Superior —constituidos respectivamente por la universidad y los institutos de educación superior no universitarios—, también se constituyeron en un dispositivo de regulación social. Precisamente, uno de los propósitos de la investigación en curso es comprender cómo estos procesos particulares de articulación contribuyeron a redefinir los fines y funciones del sistema universitario, para instalar progresivamente un modelo de universidad más congruente con la lógica neoliberal.

---

<sup>2</sup> Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores creado por el Decreto 2427/93.

## **II. 2. Conceptualizando la universidad**

La universidad es una institución que opera en la esfera del conocimiento, en este sentido adhiero a la conceptualización propuesta por Vior<sup>3</sup>. Esta autora, sostiene que la universidad desarrolla dos funciones sustantivas, la de producir y distribuir conocimiento. La actividad docente, investigativa y de extensión, constituyen estrategias que deben estar integradas para promover el desarrollo de dichas funciones.

Esta posición cuestiona el modelo profesionalizante, donde el rol de la universidad se reduce a transmitir saberes que habilitan para el ejercicio profesional. La universidad debe ofrecer al estudiantado una experiencia totalizante, que implica mucho más que una oferta curricular en términos de conocimientos disciplinares. Debe ofrecer una experiencia en relación con el oficio de pensar, de producir intelectualmente y de formarse como crítico frente a la realidad social. A través de esa experiencia, el estudiante debería ser afectado en su condición de intelectual, profesional y ciudadano.

En relación a la producción de conocimiento, es fundamental que el estudiante participe de ese proceso en contacto con otros investigadores. Sólo a través de esa experiencia, tendrá la posibilidad de vivenciar cómo la dimensión ética-política opera a la hora de seleccionar un problema, de focalizar el objeto de cada investigación, en la perspectiva teórica que se adopte y, de reconocer cómo la teoría puede cumplir una función conservadora o transformadora, en la medida que se consideren los efectos sociales del conocimiento producido.

Con respecto a la articulación de la producción de conocimientos con la extensión, Brusilovsky señala que cumple una doble función:

«Por un lado el contacto con la realidad resulta necesario como fuente de interrogantes (...). Por otro lado, la extensión constituye un lugar de práctica que contribuye a poner a prueba, a validar las soluciones —teóricas, técnicas— producidas» (BRUSILOVSKY, 2001:88).

---

<sup>3</sup> Esta conceptualización, fue discutida en el Seminario de Políticas Universitarias, dictado en el marco de la Maestría en Educación Superior de la Universidad Nacional del Comahue.

En la medida que se logre integrar la enseñanza, la investigación y la extensión se favorecerán la producción y circulación del conocimiento hacia el interior de la universidad y hacia la sociedad.

### **II. 3. La extensión y la transferencia universitaria**

La práctica extensionista, como resultado del proceso de regulación social al que fue sometido la universidad, fue redefinida. Asumió significados diferentes a los que en términos históricos se le asignó a dicha actividad. Silvia Brusilovsky señala que no se le pueden asignar características específicas al concepto, porque bajo esa categoría se incluyen actividades muy diversas<sup>4</sup>. Esto supone distintas concepciones sobre la relación universidad-sociedad-Estado (BRUSILOVSKY, 2001).

Sostiene que la Reforma Universitaria del 18<sup>5</sup>, incluyó la extensión como uno de sus principios, para avanzar en la democratización interna de la universidad, de sus relaciones con la sociedad y en su contribución a la democratización social. Desde esa perspectiva se privilegió y se privilegia el trabajo con las mayorías sociales que no acceden a la universidad.

Es evidente, que desde este enfoque, predomina una concepción de extensión en términos de la responsabilidad social y del compromiso de la universidad pública, hacia los problemas de la sociedad que sostiene dicha institución.

En relación al concepto de transferencia, es un término mucho más acotado que el de extensión. Tiene que ver con los conocimientos producidos en investigaciones de base ligadas al desarrollo tecnológico, que la universidad aporta a terceros. En nuestro medio, hay cierta tradición que la transferencia tenga como contrapartida el resarcimiento económico, cuando va dirigida a

---

<sup>4</sup> La autora menciona a modo de ejemplo las siguientes actividades: cursos de actualización para graduados, trabajo de especialistas o de alumnos de poblaciones con necesidades especiales (tercera edad, niños, adolescentes, pobres, etc.), realización de obras o asesoramiento por contratos con gobiernos locales, formación de docentes, ventas de servicios a empresas, actividades culturales y recreativas, etc.

<sup>5</sup> Es un movimiento que se inició en la Universidad de Córdoba en 1916 propuso, además de la extensión, la autonomía y el cogobierno universitario.

empresas lucrativas porque está de por medio el derecho de propiedad de los bienes producidos (CANTERO, 2003).

Considerando los significados que revisten al concepto de extensión y de transferencia, es indudable que se diferencian en términos semánticos y, en consecuencia, en las acciones que se derivan para materializar dichas concepciones. Sin embargo, a través de las severas restricciones presupuestarias a las que fue sometido el sistema universitario en el decenio de los '90, el gobierno nacional empujó a la universidad para que redefina las prácticas extensionistas en términos de transferencia, con la intención de que buscara otras fuentes de financiamiento alternativo para compensar los recortes de presupuesto.

Esta cuestión, provocó que los conocimientos en general que produce la universidad pública —no solo aquellos vinculados al desarrollo tecnológico—, dejen de distribuirse entre todos los sectores de la sociedad. Como afirma Naidorf: «quedó limitado a un sector, que es precisamente aquel que paga por éste. (...) Así, el conocimiento que se produce pasa a ser privado» (NAIDORF, 2003:3).

Obviamente, este corrimiento conceptual, contribuyó a modificar el vínculo de la universidad con la sociedad. Esta relación comenzó a ser redefinida en términos de 'servicios onerosos a clientes'.

## **II. 4. El sistema de educación superior**

En nuestro medio, la educación superior está conformada por dos subsistemas: la universidad y los institutos de educación superior no universitarios. Con respecto al último subsistema, cabe aclarar que comprende instituciones diversas en calidad de propuestas y estilos de gestión.

Históricamente, ambos sectores educativos se han constituido en circuitos paralelos de formación. Bertoni y Cano, señalan que:

«las universidades son consideradas el auténtico camino hacia los niveles más altos del conocimiento y hacia el ejercicio de los roles profesionales más prestigiosos y mejor remunerados. Los institutos de educación superior no universitarios han sido percibidos como vías menores, accesibles a sec-

tores con menos posibilidades y aspiraciones» (BERTONI y CANO 1990:11).

Asimismo, Cano afirma que la categorización como ‘no universitario’, los ubica en un lugar residual dentro del sistema educativo (CANO, 1984).

Evidentemente, es un sistema que nació segmentado. Esas diferencias se muestran con mayor claridad en los orígenes de ambos subsistemas; en la actualidad están bastante morigeradas.

La génesis del sector de la educación superior no universitario se remonta a fines del siglo XIX, con la creación de las Escuelas Normales a partir de 1870. Estas instituciones tenían la misión de formar el cuerpo docente de la educación primaria.

Las Escuelas Normales, conjuntamente con los Colegios Nacionales-preparatorios para el ingreso a la universidad—, constituían el nivel medio del sistema educativo.

Si bien las Escuelas Normales, en principio, formaron maestros para el nivel primario, como consecuencia de la expansión del nivel medio del sistema educativo, comenzaron también a formar profesores para ese nivel conjuntamente con el Instituto Nacional del Profesorado —creado a principio del siglo XX— y las universidades. Estas últimas, hasta ese momento monopolizaban la formación de profesores para el nivel medio. Sin embargo, a partir del desarrollo cuantitativo de ese nivel, en las primeras décadas del siglo pasado, los distintos ámbitos institucionales mencionados comenzaron a competir por la formación de los profesores (PINKASZ, 1992).

La formación de docentes para el nivel primario, hasta 1969, se llevó a cabo en las Escuelas Normales del nivel medio. Desde ese momento, por un decreto presidencial se produce la terciarización de la formación docente, es decir, se desplaza del nivel medio a las instituciones de educación superior no universitarias y/o algunas universidades —aunque son muy pocas las que ofertan la carrera de Profesor para la Enseñanza Primaria<sup>6</sup> o Básica, generalmente, son universidades chicas ubicadas en contextos provinciales—. Ac-

---

<sup>6</sup> Según datos obtenidos del Consejo Regional de Planificación de Educación Superior (CRPES), en 1995, eran solo 10 las universidades públicas que impartían formación para los docentes de nivel primaria.

tualmente, la formación del profesorado para la enseñanza primaria se sigue concentrando en los institutos de educación superior no universitarios.

### **III. LA(S) POLÍTICA(S) NACIONAL(E)S DE ARTICULACIÓN DE LOS DOS SUBSISTEMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

En este apartado, se analizarán los fundamentos de las políticas nacionales de articulación de los dos subsistemas de la educación superior, a partir de los documentos más relevantes producidos por los gobiernos nacionales que se sucedieron durante la década de los '90 —los 10 años de mandato del Dr. Menem y el epílogo del Dr. De La Rúa—, hasta el gobierno de transición del Dr. Duhalde inclusive.

La decisión de hablar en plural —política(s)—, obedece a que dichas políticas públicas no constituyen un todo monocolor, sino que presentan matices según los intereses de las distintas administraciones que asumieron la conducción del gobierno nacional en el período de tiempo recién mencionado.

La nueva base normativa sancionada durante los '90 procuró articular los dos circuitos educativos que conforman la educación superior. Tanto la LFE, en el artículo 10, como la LES, en el artículo 5, fijan que la educación superior está constituida por las universidades y los institutos de educación superior no universitarios. Si bien ambas leyes ubican en la misma categoría a los dos subsistemas educativos, la cantidad de artículos dedicados al tratamiento de la educación universitaria, en el LES, es considerablemente mayor a los artículos que hacen referencia al subsistema de educación superior no universitario (SESNU).

Asimismo, el artículo 9 de la LFE establece que el sistema educativo debe ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional. En el artículo 18 establece que los institutos de educación superior no universitarios deben estar articulados horizontal y verticalmente con las universidades. Por su parte, la LES en el artículo 8 fija que la articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior tiene como finalidad facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de estu-

dios en otros establecimientos universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos. En el inciso c) de este artículo se hace referencia a que los acuerdos de articulación entre las universidades y el SESNU se deben establecer a través de la firma de un convenio entre ambas instituciones.

Considerando, en general, los artículos citados, se podría afirmar que la articulación entre los dos subsistemas de la educación superior se constituyó en uno de los temas centrales de la nueva legislación educativa; sin embargo, dichas prescripciones normativas no fueron reglamentadas. La firma del convenio, como mecanismo para viabilizar la articulación, se constituyó en una aspiración de deseo porque en los hechos fueron muy pocos los acuerdos firmados entre las universidades y los institutos de educación superior no universitarios<sup>7</sup>. Probablemente, esta cuestión se explica por un lado, en el hecho de que una norma nacional no puede revertir una historia de apatías y fricciones mutuas y, por otro lado, esa norma estaría afectando la autonomía de las instituciones universitarias y de las jurisdicciones provinciales —regulan el SESNU—, al imponer como requisito para articular la firma de un convenio entre las partes intervinientes.

Ahora bien, cabría preguntarse ¿qué pretendió el gobierno nacional, presidido por el Dr. Menem, al promover la articulación entre los dos subsistemas de la educación superior? Para responder a esta pregunta, es necesario hacer mención a los diagnósticos que el BM realizó acerca de los problemas que afectan la educación universitaria Argentina.

Con respecto a este ámbito, y a partir de una serie de diagnósticos, este organismo ubicó los principales problemas del sector en «el explosivo crecimiento de la educación superior, en el mantenimiento de la gratuidad, en la insuficiencia del gasto y en no haber limitado el ingreso» (PAVIGLIANITI, 1996:116).

Para dar respuesta a estos problemas el BM propuso:

«desarrollar instituciones de educación no universitarias, públicas y privadas, de tipo politécnico, ciclos cortos, institutos técnicos, colegios comunitarios, educación a distancia y programas de enseñanza abierta. Valorizó estas

---

<sup>7</sup> Esta información fue aportada por la ex -Coordinadora del Área de Articulación de la Educación Superior. Ministerio de Educación de la Nación.

opciones porque sus programas son de bajo costo y ofrece capacitación que responde flexiblemente a la demanda del mercado de trabajo, y que por mecanismos apropiados pueden ser relacionados con los programas universitarios» (PAVIGLIANITI, 1996:119).

Esta propuesta se hizo efectiva en el artículo 22 de la LES que establece lo siguiente:

«las instituciones de educación superior no universitarias que se creen o transformen (...) podrán ser denominadas colegios universitarios. Deberán estar vinculados a entidades de su zona de influencia y ofrecerán carreras cortas flexibles y/o a término, que faciliten (...) la continuación de los estudios en las universidades con las cuales hayan establecido acuerdos de articulación».

Este artículo ha permitido el avance del proyecto del BM. Los Colegios Universitarios son un caso particular de articulación. Esta nueva figura institucional constituye la excepción en el sentido de que su conformación y funcionamiento fue reglamentada por el Decreto 1232/01.

La creación de esta nueva figura institucional y de los Institutos Universitarios —establecimientos universitarios que abarcan una sola rama del saber— marcan una tendencia a promover la diferenciación institucional.

Otra contradicción que se podría señalar es que si bien desde el discurso de la LES, aparentemente, se busca promover un funcionamiento articulado entre los dos sectores de la educación superior, el logro de esta intención se debilitó porque la estructura orgánica del Ministerio de Educación no era congruente con lo que la ley pretendió. Ya que, desde 1994 hasta el 2000, todos los asuntos relacionados con el SESNU estuvieron en manos de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, mientras que los temas universitarios estuvieron a cargo, desde 1993, de la Secretaría de Políticas Universitarias. Evidentemente, la creación de dos dependencias ministeriales con funciones distintas, acentuó el carácter fragmentario de la educación superior y dificultó la formulación de una política que favorezca la integración entre los dos circuitos formativos.

Durante el gobierno de la Alianza, presidido por el Dr. De La Rúa —1999/2001—, se avanzó en la idea de articular los dos sectores de la edu-

cación superior. Prueba de ello fue la creación, en el 2000, de la Secretaría de Educación Superior en reemplazo de la Secretaría de Políticas Universitarias a la que se le asignó, además de la cuestión universitaria, la formación superior no universitaria técnica<sup>8</sup> y los Colegios Universitarios; sin embargo la regulación del SESNU de formación docente no estuvo a cargo de esta dependencia. Asimismo, durante esta gestión se elaboró el documento «Hacia un Sistema Integrado de Educación Superior en la Argentina: Democratización con Calidad», para la discusión. Este documento; tiene un valor importante para conocer, desde el interior de los organismos específicos que se ocuparon de promover la articulación entre los dos sectores de la educación superior, las opiniones y criterios que al menos desde el punto de vista político-técnico circulaban.

Básicamente, el documento resaltaba el carácter binario del sistema de educación superior, es decir, la existencia de dos ámbitos paralelos de formación: las universidades y los institutos de educación superior no universitarios, la desarticulación entre ellos y las diferencias de prestigio. Pero, sobre todo señalaba el anárquico crecimiento, subrayando el sobre-dimensionamiento de la matrícula de las universidades públicas frente a la matrícula de los institutos terciarios<sup>9</sup>.

El documento resaltaba que el propósito de la articulación era: «democratizar la educación superior y elevar su calidad». Por ello propuso «ofrecer al estudiante la posibilidad de acceder a estudios superiores de calidad en el ámbito local con circulación entre instituciones y sin caminos cerrados en los niveles de formación». Si bien el documento insistió machaconamente en la cuestión de la calidad, se observa que el énfasis estaba puesto en la formación que ofrece el SESNU. Esta afirmación se infiere de la caracterización que el documento realizó de ese nivel:

---

<sup>8</sup> El SESNU además de ofertar carreras de formación docente comenzó a incorporar paulatinamente carreras técnicas.

<sup>9</sup> El subsistema universitario, esta conformado por 91 instituciones —públicas y privadas— y se registran 1.120.000 estudiantes. De ellos, 950.000 en las universidades públicas y 170.000 en las universidades privadas. El subsistema de educación superior no universitario, público y privado, está compuesto por 1664 instituciones a las que asisten 390.000 estudiantes. Por lo tanto, el 75% de la matrícula se concentra en el sector universitario.

«ha estado dominado por una tradición de organización institucional que implica más una lógica de continuación de los niveles previos de escolarización que la adopción de una modalidad de estudios de nivel superior».

A pesar de formular que uno de los propósitos de la articulación entre los dos subsistemas de la educación superior era elevar la calidad, el documento no explicitó qué condiciones implican la educación de calidad. Aunque contempla algunas características que diferencian el funcionamiento de los dos subsistemas desde el punto de vista administrativo, organizativo y académico parecerían diferencias en términos formales, sin revisar cómo ellas han ido operando a lo largo de la historia institucional modelando tradiciones y prácticas, configurando una especie de *habitus* interno institucional.

El SESNU está conformado por instituciones que tienen como misión, básicamente, el desarrollo de la función docente. Carecen de autonomía académica, predomina una estructura organizativa verticalista y una cultura institucional escolarizada.

Por su parte, la universidad pública es una institución que ha desarrollado históricamente tres funciones: docencia, investigación y extensión. Es democrática en cuanto a la forma de gobierno, posee autonomía académica y autarquía financiera, el ingreso y promoción del personal docente se realiza por concurso público de antecedentes y oposición, etc. Estos rasgos, se fueron configurando como consecuencia del movimiento reformista de 1918.

Pero, en el marco de las políticas neoliberales de los '90 dirigidas hacia la universidad, el sentido genuino de dichas prácticas comenzó a transformarse con la intención de que la universidad se alinee a un funcionamiento mercantilista y contribuya a reproducir esta dinámica en el resto de la sociedad civil (PAVIGLIANITI 1996; GENTILI 2002; CANTERO 2002). Por ello, se podría afirmar que la universidad pública si bien ha desarrollado, en general, un rol crítico y protagónico ante los distintos hechos sociales, en dicho período político no adoptó un posicionamiento proactivo, en el sentido de que careció de un proyecto alternativo capaz de resistir al embate de las políticas públicas impulsadas por el gobierno nacional, por los organismos supranacionales y por los intereses del mercado.

Si bien el documento formulaba que previo a la articulación con las universidades «los institutos deberán hacer un esfuerzo para encarar las ade-

cuaciones que sean necesarias para garantizar la calidad de sus actividades», no explicitó qué transformaciones serían las deseables para equipararlos, al menos, en términos relativos con respecto a la universidad. Al no concretarse estas transformaciones, equivale hacer del nivel universitario 'una fuga hacia delante' en la resolución de los problemas SESNU.

El mecanismo que proponía para implementar la articulación era la firma de un convenio interinstitucional, pero esta propuesta no fue reglamentada. En la práctica, como se dijo, fueron muy pocos los acuerdos firmados. Considerando las diferencias señaladas entre los dos sectores de la educación superior, es evidente que el proceso de articulación se torna difícil. Asimismo, ante un sistema socialmente fragmentado y políticamente fracturado, es indudable que estos hechos complejizan aún más la posibilidad de firmar acuerdos orientados a ligar a ambos circuitos educativos.

Volviendo al propósito formulado en el documento, de que la articulación era un mecanismo para promover la circulación de los estudiantes entre instituciones y tener acceso a niveles crecientes de formación, se podría afirmar que el proceso de articulación buscó, principalmente, favorecer la continuación de estudios en la universidad a los egresados del SESNU, coincidiendo con lo prescrito en el artículo 8 de la LES.

Para ello, el documento proponía la acreditación total o parcial de los estudios cursados en el SESNU, convenio mediante, para proseguir estudios en la universidad. De esta manera, según el documento, se haría efectiva la democratización del acceso a la universidad aquellos estudiantes que por el hecho de haber egresado del SESNU tenían vedado el derecho de continuar otros niveles de formación en el subsistema universitario.

Ahora bien, cabría preguntarse si la articulación concebida en estos términos ¿es un mecanismo de democratización formal del acceso a la universidad? Porque si consideramos la segmentación de calidad diferente con que funciona el propio sistema terciario, los egresados de dicho subsistema tienen posibilidades diferentes en relación al acceso a la universidad.

Otra contradicción que se podría resaltar es que en el documento se reconoció la progresiva escasez de fondos públicos destinados a financiar la educación superior «somos concientes de las dificultades de financiamiento para la puesta en marcha de este proyecto destinado a la educación superior».

Frente a esta afirmación, es válido interrogarse si ¿era posible implementar una política de reforma de la educación superior tendiente a promover la integración entre los dos subsistemas de la educación superior en el marco de una política de ajuste económico?

Finalmente, en la presentación<sup>10</sup> del documento se resaltó, nuevamente, la cuestión de la fuerte concentración de la matrícula en las universidades públicas:

«Las sedes centrales de las universidades se ven muy superadas en su capacidad y ello puede atentar contra la verdadera igualdad de oportunidades. La tasa de crecimiento de la matrícula de educación superior puede estimarse en torno del 6% al 8% anual, mucho más alta que la más optimista estimación de crecimiento de nuestra economía. (...) Lo cierto es que existe una necesidad concreta en nuestro país: acercar los estudios de educación superior a la juventud de localidades de 20 a 50.000 habitantes»<sup>11</sup>.

Era evidente la preocupación del gobierno de la Alianza por la dimensión de la universidad pública. Frente a la insistencia de descomprimir la matrícula del sector universitario mediante el desarrollo de la educación superior a nivel local, a través de las instituciones de educación superior no universitarias<sup>12</sup>, ¿se estaba promoviendo una transferencia encubierta de la Nación a las Provincias, ya que los institutos terciarios son administrados y financiados con presupuesto de las jurisdicciones provinciales?

Al promover la articulación del SESNU con la universidad, pero sin modificarlo estructuralmente, se podría afirmar que el sistema de educa-

---

<sup>10</sup> El documento fue presentado en el coloquio internacional «La Educación Superior: Transformaciones y Tendencias», celebrado en octubre del 2000. La presentación, estuvo a cargo del Dr. Silvio Kovalskys, Jefe de Asesores de Gabinete del Secretario de Educación Superior.

<sup>11</sup> ([http://www.ses.me.gov.ar/Page10365/Coloquio\\_Internacional/coloquio\\_internacional.html](http://www.ses.me.gov.ar/Page10365/Coloquio_Internacional/coloquio_internacional.html)) Consultado el 15 de junio de 2004.

<sup>12</sup> Según el documento, en estas instituciones podría brindarse: 1-«Formación básica general de carreras de grado universitario con certificación académica que constituye el primer ciclo de una carrera universitaria,(...) que le permitirá al estudiante continuar los estudios en una universidad». 2- «Formación de técnicos en carreras cortas y mediana duración, formación docente y formación en arte. Estos estudios serán acreditables, posteriormente, mediante reconocimiento automático (...), para la prosecución de estudios en las universidades». 3-«Formación, capacitación y reconversión laboral y profesional para adultos que quieran iniciar o reiniciar sus estudios en el sistema formal o mediante una modalidad no formal».

ción superior no supera el carácter fragmentario, continúa segmentado según las posibilidades de la gente. Por lo tanto, para la pequeña clase media distribuida en el interior del país, se ofrecería un servicio a su medida, medianamente el SESNU aparentemente vinculado con la universidad.

El documento, como se dijo, denunció los principales déficit del SESNU pero no explicitó cuáles transformaciones eran las deseables para promover un cambio cualitativo en la formación docente, ni qué medidas se prevenían para la articulación de los institutos terciarios que ofertan dichas carreras. Asimismo, la LES hace un tratamiento muy limitado; solamente establece en el artículo 18 que:

«la formación docente para los distintos niveles de la enseñanza no universitaria, debe realizarse en instituciones de formación docente reconocidas, que integren la Red Federal de Formación Continua prevista en la Ley 24.195 (...)».

Sin embargo, a partir de 1995, comenzaron a proliferar ofertas de licenciaturas por parte de las universidades —denominadas según los casos: ciclos de complementación, licenciaturas con requisitos especiales de admisión, licenciaturas de articulación, etc— destinadas, principalmente, a egresados del SESNU con título docente.

El mecanismo de articulación consiste en el reconocimiento global del título de grado no universitario por parte de la universidad para acceder a cursar la licenciatura. En general, este mecanismo no cuenta con la firma de un convenio interinstitucional como marco, de acuerdo a lo prescrito por la LES, sino que se basa en una articulación de tipo individual entre el egresado del SESNU y la universidad. Estas ofertas en la mayoría de los casos están aranceladas, a pesar de provenir de una universidad pública; o bien se autofinancian con el aporte de los municipios. El estudiante que cursa estas carreras, no comparte el curso con los otros estudiantes universitarios que realizan la carrera originaria, porque generalmente se dicta en forma semipresencial —un encuentro mensual en la universidad—, virtual o incluso en el mismo instituto terciario.

Considerando los aspectos señalados se podría afirmar que así como está segmentado el sistema de educación superior, a pesar de lo prescrito por la LES, la universidad también se segmenta a través de este tipo de ofertas.

Ahora bien ¿por qué lo que la ley preveía de una manera en la práctica se concretó de otra forma? ¿qué pretende la universidad con este tipo de ofertas? Para dar respuesta a estas preguntas, es necesario hacer referencia al contexto de regulaciones políticas en el que fue promulgada la LES: la reforma del Estado, el nuevo régimen fiscal, la ley de presupuesto universitario, entre otras. Este conjunto de regulaciones presionaron a la universidad para que buscara su propio financiamiento. Con la oferta arancelada de las licenciaturas de articulación, la universidad logra generar una fuente de financiamiento complementario para compensar los recortes de presupuesto. De esta manera, la universidad entra progresivamente en una dinámica de mercado, mediante estas propuestas académicas, compitiendo con otras universidades en la captación de matrícula estudiantil, en la ampliación de la zona de influencia, entre otras estrategias.

Pero, ¿por qué los egresados con título docente del SESNU, sobre todo los que trabajan en dicho subsistema, demandan este tipo de oferta educativa? Para comprender el origen de esta demanda, es necesario citar el Documento A9<sup>13</sup> que hace referencia, entre otras cuestiones, a la organización de la Red Federal de Formación Docente Continua. Esta red está «conformada por aquellas instituciones de gestión pública o privada cuya responsabilidad primaria sea la formación docente de grado (...)». Este documento fija varios criterios de acreditación que los institutos de educación superior no universitarios deben cumplir para poder integrar la red y entre ellos figura: «La titulación de nivel superior —universitaria o no universitaria— de su personal directivo y docente de cada establecimiento». Si bien, aparentemente, el documento no privilegia la titulación universitaria sobre la no universitaria, según los testimonios informales de docentes del SESNU, de no cumplirse el conjunto de requisitos que establecía el documento, la subsistencia del instituto dentro del sistema educativo podía estar amenazada.

En general, en el SESNU ha predominado un criterio endogámico para reclutar el personal docente. Por ello, hasta esa época, la mayoría de los docentes que trabajan en este sector de la educación superior no acreditaban título de grado universitario. Pero es indudable que, ante la amenaza de la pér-

---

<sup>13</sup> Este documento es resultado de uno de los Acuerdos logrados en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación en junio de 1994, para implementar el proceso de reforma educativa iniciada a partir de la sanción de la LFE.

dida de la fuente de empleo, los docentes hayan presionado para acceder a un título de grado universitario.

Más allá del discurso de la ley, acerca de cómo debían implementarse las articulaciones entre la universidad y los institutos de educación superior, con la supuesta intención de democratizar el acceso a la universidad y elevar la calidad de la educación superior, en la práctica estos dos sectores de la educación superior se ligan porque hay un interés recíproco de satisfacer necesidades propias.

El gobierno presidido por el Dr. Duhalde que asumió transitoriamente la conducción del país en 2002, luego de la renuncia del Dr. De La Rúa, promovió un cambio en la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que se reorganizó en una Secretaría de Educación —a cargo de la Educación Básica y de todo el SESNU— y en la Secretaría de Políticas Universitarias —que tiene a cargo exclusivamente los asuntos universitarios—. Indudablemente, esta reestructuración orgánica es regresiva en cuanto a la intención de avanzar en la consolidación de un sistema de educación superior articulado, porque nuevamente quedó dividida en dos dependencias la regulación de los dos sectores que componen la educación superior.

Aparentemente, para contrarrestar las dificultades que provocó esta decisión política en cuanto a la articulación de los dos sectores de la educación superior, se creó en 2002 la «Comisión de Enlace» con la intención de vincular ambas dependencias. Esta comisión, se constituyó para «trabajar una agenda de temas de interés común a ambas secretarías»<sup>14</sup>.

La Comisión de Enlace elaboró el documento «Articulación de la Educación Superior»<sup>15</sup>. Este documento establecía algunos criterios que debían

---

<sup>14</sup> La función de esta comisión, aparece explicitada en el informe elaborado por la Secretaría de Políticas Universitarias: «Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional» del 2003, presentado unos días previos a la asunción del nuevo gobierno presidido por el Dr. Néstor Kirchner.

<sup>15</sup> Este documento, se elaboró tomando como antecedentes acuerdos de articulación firmados por los CEPRES NOA, Centro Oeste, Metropolitano y Bonaerense. Los Consejos de Planificación Regional de Educación Superior, se crearon a partir de la LES, están integrados por representantes de las instituciones universitarias nacionales y privadas, y de los gobiernos provinciales de cada región. Fue el ámbito donde se trabajó el tema de la articulación entre universidades e institutos de educación superior no universitarios.

considerarse a los efectos de firmar un convenio de articulación interinstitucional entre la universidad y el instituto de educación superior no universitario, para promover la articulación, como lo prescribe la LES en el artículo 8 inciso c). Aparentemente, el documento tenía la intención de regular la proliferación de ofertas de licenciaturas de articulación para egresados docentes del SESNU que, como se dijo, en la mayoría de los casos no se inscriben en el marco de un acuerdo interinstitucional. Estos estudiantes, en general, no tienen experiencia universitaria física y las ofertas son aranceladas.

El documento se presentó a los dos organismos de coordinación del sistema educativo: el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFC y E) y el Consejo de Universidades (CU) para su discusión pero no se aprobó. Este hecho estaría indicando que no hubo intención de intervenir en las políticas internas de las universidades para regular el proceso de expansión de las licenciaturas de articulación destinadas a los egresados docentes del SESNU, porque las universidades obtienen buen rédito económico mediante dichas iniciativas de articulación.

En síntesis, no hay una política de Estado con respecto a la educación superior. Las políticas nacionales de articulación están sometidas a los vaivenes de las administraciones que se sucedieron a lo largo de más de una década, sin continuidad de criterios. Sin embargo, no es ingenuo que las distintas administraciones hayan apelado al término articulación. La intención política de quienes utilizaron este concepto es que los institutos de educación superior no universitarios sigan existiendo, se enriquezcan de la vinculación con la universidad pero que no se identifiquen, ni se fusionen. Esta intención política se comprueba en el hecho de que los institutos fueron recientemente transferidos a las provincias, en los diagnósticos que destacan el exceso de matrícula en las universidades nacionales y en la escasez crónica de presupuesto para financiar la educación superior.

#### **IV. A MODO DE CIERRE**

A través de esta investigación se ha intentado mostrar cómo las políticas nacionales de articulación promovidas por los gobiernos nacionales, durante el decenio de los '90 y los primeros años de este nuevo siglo, se orientaron a redefinir la relación entre: Estado-Universidad-Sociedad.

En la formulación de dicha política pública incidieron las prescripciones de los organismos supranacionales de crédito —por la sintonía ideológica y la convergencia de intereses con la élite gobernante nacional—. Así, se logró instalar un nuevo sentido común y la aceptación de políticas que modificaron progresivamente el papel del Estado en cuanto a su deber de financiar la Educación Superior pública.

Específicamente, las políticas nacionales de articulación se constituyeron en una estrategia orientada a transferir, de forma encubierta, la responsabilidad por el financiamiento de la Educación Superior de la nación, a las provincias y de éstas a los ciudadanos. De esa manera, la educación se convierte en un bien de consumo al que tendrán acceso quienes puedan pagar.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BASUALDO, E. (2002): *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas* (Argentina, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones).
- BERTONI, M. L. y CANO, D. J. (1990): La educación superior Argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas, *Revista Propuesta Educativa*, Año 2, 2, pp. 11-23.
- BRUSILOVSKY, S (2001): Extensión universitaria y democratización. Algunos aportes para pensar la relación, en A. CHIROLEU y otros, *Repensando la Educación Superior*, pp.77-93 (Argentina, UNR).
- CANO, D. (1984): *La educación Superior en la Argentina* (Argentina, Flacso- Crealc/Unesco. Grupo Editor Latinoamericano).
- CANTERO, G. (2002): *Reformas educativas y nueva ciudadanía. Informe final del Proyecto de Investigación. Facultad de Ciencias de la Educación* (Argentina, Universidad Nacional de Entre Ríos).
- GENTILI, P. (2002): *La universidad en penumbras. El círculo vicioso de la precarización y la privatización del espacio público* (Río de Janeiro, Observatorio Latino-Americano de Políticas Educativas).
- LO VUOLO, R y BARBEITO, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador* (Argentina, Miño y Dávila).

- MENGUINI, R. (2001): *La política de evaluación institucional universitaria. El caso de la Universidad Nacional del Sur* (Argentina, Tesis de Maestría).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, ARGENTINA (1991): *Ley de Transferencia de los Servicios Educativos*, 24.049.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, ARGENTINA (1993): *Ley Federal de Educación*, 24.195.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ARGENTINA (1995): *Ley de Educación Superior*, 24.521.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ARGENTINA (2000): *Hacia un sistema integrado de Educación Superior en la Argentina: Democratización con Calidad*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ARGENTINA (2001): *Decreto N.º 1232. La articulación de los dos subsistemas de la educación superior: Colegios Universitarios*.
- NAIDORF, J. (2003): *¿Qué motiva a la Universidad a Vincularse con el sector productivo?* Ponencia presentada en Primeras Jornadas Nacionales de Transferencia Universitaria hacia Proyectos de Interés Social y Comunitario (Argentina, UBA).
- PAVIGLIANITI, N., NOSIGLIA M. y MARQUINA, M. (1996): *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la Universidad* (Argentina, Miño y Dávila).
- PINKASZ, D. (1992): Orígenes del profesorado secundario en la Argentina. Tensiones y conflictos, en C. BRASLAVSKY y A. BIRGIN (compiladoras), *Formación de Profesores. Impacto, pasado y presente*, pp. 59-82 (Argentina, Miño y Dávila editores).
- POPKEWITZ, T. (1994): *Sociología política de las reformas educativas: el poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación* (Madrid, Morata).
- RIGAL, L. (1999): La escuela crítico-democrática: una asignatura pendiente en los umbrales del siglo XXI, *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*, pp. 147-169 (Madrid, Grao).
- TADEO DA SILVA, T. y otros. (1995): *Cultura, política y currículum. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, pp.147-166 (Argentina, Losada).

---

## RESUMEN

---

La cuestión de la articulación de los dos subsistemas de la Educación Superior Argentina, ocupó un espacio relevante en la agenda política de las dis-

tintas administraciones que asumieron la conducción del país, en la década de los '90 y en los primeros años de este nuevo siglo. Este hecho advierte sobre la importancia del tema, dentro del marco del proyecto de Estado impulsado por dichas administraciones. Ese proyecto, inspirado en las políticas neoliberales, se orientó a reestructurar la sociedad civil en torno a los valores del mercado. En tal contexto, el propósito de esta comunicación es analizar cómo las políticas nacionales de articulación de los dos sectores de la educación superior, se constituyeron en un dispositivo de regulación social funcional a las demandas del proyecto global impulsado por las fuerzas sociales hegemónicas.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Neoliberales. Regulación Social. Mercantilización de la universidad. Definanciamiento Universitario. Fuentes Alternativas de Financiamiento. Privatización del Conocimiento.

## **ABSTRACT**

---

The question of the articulation of the two sub-systems of higher education in Argentina, occupied an eminent position in the political agenda of the various administrations that ran the country in the nineties and in the early years of new century. This act warned about the importance of the theme, within the project of the state driven by the forementioned administrations. The project, inspired by neo-liberal politics, directed the restructure of civil society around the market values. In that context, the intention of this communication is to analyse how the national politics of articulation of the two higher education sectors, built a device to regulate the social function of the demands of the global project driven by the hegemonic social forces.

**KEY WORDS:** Neo-liberal politics. Social regulation. University merchandising. Lack of university financig. Alternative financial sources. Privatisation of knowledge.