



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



**LOS CAMBIOS DEL GOBIERNO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LOS '90**

**María Catalina Nosiglia y Sergio Trippano**  
**Universidad de Buenos Aires**

**RESUMEN:**

Aunque la historia del desarrollo de la institución universitaria estuvo relacionada con tema del poder, en los '90 en el marco de la Reforma del Estado, los problemas de gobernabilidad y gobernanza cobran centralidad en la definición de las políticas universitarias.

El objetivo de este trabajo es describir las políticas diseñadas desde el gobierno nacional en Argentina para cambiar la regulación del Estado hacia las universidades enmarcadas en los lineamientos de la Reforma del Estado y de su administración, bajo presupuestos neoliberales. A tal fin, se analizan las propuestas para la Reforma del Estado en general y especialmente los diagnósticos elaborados sobre la crisis de la universidad y sus propuestas de cambio. Se parte de la hipótesis de que las profundas transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad en los '90 afectaron el diseño de todas políticas públicas, las cuestiones incluidas en la agenda de la reforma del Estado en general tienen su correlato en el sector de la educación universitaria.

**I- Introducción**

Aunque la historia del desarrollo de la institución universitaria estuvo relacionada con tema del poder, en los '90 en el marco de la Reforma del Estado los problemas de gobernabilidad y gobernanza<sup>1</sup> cobran centralidad en la definición de las políticas universitarias.

---

<sup>1</sup> En este caso se usa indistintamente el término gobernanza o gobernación por "governance". Por gobernanza, traducción de governance, se entiende la capacidad administrativa y financiera de implementar decisiones políticas. Por gobernabilidad se entiende la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.



## *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Los problemas de la universidad que podemos denominar “políticos”, en la medida que se relacionan con la resolución de cuestiones de poder se vinculan a dos niveles de análisis: a) el tema de poder en relación con lo externo o sea con los poderes constituidos- poder real, eclesial y el Estado- que remite al ordenamiento externo para regular sus relaciones en su lucha secular por la conquista y ampliación de su autonomía y; b) el tema del poder hacia adentro o sea las relaciones de poder que se dan en el interior de la universidad, vinculadas a las formas de participación de los diferentes actores y con las modalidades de gobierno, composición y formas de acceso al mismo.

La resolución de los conflictos generados por el ejercicio del poder-externo e interno- se expresaron en diversas formas de arreglos institucionales que variaron según períodos y contextos históricos. En los '90, a partir diferentes diagnósticos elaborados por organismos de crédito internacional como por un grupo de especialistas en toda la región se cuestiona tanto la relación entre el poder externo- Estado- y la universidad cuanto la distribución de poder al interior de las universidades. La crisis que presentan las instituciones universitarias marca el agotamiento de una relación benevolente del Estado frente a las universidades y la inadecuación de las formas de gobierno y gestión al interior de las instituciones.

El objetivo de este trabajo es describir las políticas diseñadas desde el gobierno nacional en Argentina para cambiar la regulación del Estado hacia las universidades enmarcadas en los lineamientos de la Reforma del Estado y de su administración, bajo presupuestos neoliberales.

A tal fin, se analizan las propuestas para la Reforma del Estado en general y especialmente los diagnósticos elaborados sobre la crisis de la universidad y sus propuestas de cambio. Se parte de la hipótesis de que las profundas transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la década de los noventa, afectaron el diseño de todas políticas públicas, las cuestiones incluidas en la agenda de la reforma del estado en general tienen su correlato en el sector de la educación universitaria.

## **II- El contexto de las reformas en los '90**

### **Los componentes de la Reforma del Estado**

Bresser Pereira señala que la reforma del Estado tuvo cuatro componentes interdependientes: a) la delimitación del tamaño del Estado; b) la redefinición del papel



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



regulador del Estado; c) la recuperación de la "governancia" (governance) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar la legitimidad. En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, "publicitación" y terciarización. El problema de la desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado, transformando al Estado en un promotor de la capacidad de competencia. El problema de la "governancia" hace referencia a la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; a la superación de la forma burocrática de administrar el Estado por una forma más gerencial y la separación en las actividades exclusivas del estado de las tareas de formulación y ejecución de las políticas. En el aumento de la gobernabilidad supone el logro de una mayor capacidad de las instituciones políticas para garantizar la intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa (Bresser Pereira, 1998).

A los fines de este trabajo nos centraremos en el problema de los nuevos mecanismos de regulación estatal.

### **Los cambios en la regulación de las políticas públicas**

Regulación es un concepto utilizado ampliamente para el análisis de políticas públicas. En algunos casos su significación es muy diversa y no siempre clarificada.

Susana Belmartino define regulación "como el conjunto de mecanismos destinados a la conservación del orden social, incluyendo la coordinación de la actividad económica, la gestión de conflictos, la asignación de recursos y el establecimiento de normas destinadas a orientar las prácticas de diversos agentes sociales, defender bienes o valores sociales prioritarios y desalentar o sancionar posibles conductas desviadas" (Belmartino, 1999:17).

Al respecto reconoce que no siempre se utilizan los mismos vocablos pero que siempre se hace referencia a "la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinada a ordenar las relaciones de muy diferente índole en todo tipo de sociedades, desde aquellas dotadas de estructuras relativamente simples hasta las complejas sociedades contemporáneas. Tales



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



reglas conformarían instituciones: creaciones sociales destinadas a delimitar posibilidades y limitaciones en el comportamiento de los individuos y grupos” (Belmartino, 1999:17).

En el mismo sentido, Cecilia Braslavsky define al concepto de regulación como “la definición general de los fines y principios y en consecuencia, de las posibilidades y limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos, a través de la invención y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y micro institucional que se plasman en leyes, decretos, reglamentos y otras normas formales” (Braslavsky, 1996:13).

Para el análisis de las reformas educativas, Thomas Popkewitz utilizará para el concepto regulación social más que el de control para “resaltar la importancia de los elementos activos del poder en la producción y disciplina sociales de las capacidades de los individuos” (Popkewitz, 1994). Desde una perspectiva foucaultiana, las acciones de gobierno de la sociedad son prácticas tendientes a dirigir la conducta de individuos y grupos y no se restringen únicamente a las acciones del Estado.

Con respecto a los mecanismos de control o coordinación, Bresser Pereira señala diferentes maneras de tipificarlos. Desde un punto de vista institucional hay tres mecanismos fundamentales: el Estado, el mercado, el control social. El Estado basa su control, principalmente en su sistema legal o jurídico que a su vez determina los principios básicos en que los otros mecanismos pueden funcionar. El mercado o sistema económico basa su control en la competencia. La sociedad civil, los grupos sociales se organizan tanto para defender sus intereses particulares o corporativos o para accionar en nombre del interés público. Desde el punto de vista funcional distingue: a su vez, tres tipos de control el jerárquico o administrativo; el control democrático o social y el control económico. El primero se ejerce dentro de las organizaciones públicas y privadas; el segundo, sobre las organizaciones o individuos en términos políticos y; el tercero, sobre el mercado (Bresser Pereira, 1998).

Los diferentes modos de regulación nos remiten a los diferentes formas en como resultan coordinadas un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores y son asignados recursos específicos y prevenidos o arbitrados los conflictos relativos, reales o potenciales. Los tres principios básicos de coordinación que son: la autoridad o control jerárquico; el intercambio y la cooperación basada en normas y valores compartidos (Belmartino, 1999:20). Asimismo, Belmartino señala que no se puede hablar de regulaciones en general, sino que debe enfocarse el análisis para cada caso particular en el



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



análisis de las políticas públicas y que además en cada área podría existir una combinación de formas de regulación (Belmartino, 1999)

En esta relación entre regulaciones e instituciones: autoridad/estado; competencia/comunidad, se da por supuesto la eficacia de las mismas para garantizar su funcionamiento. Pero como advierten los autores citados anteriormente esto constituye un problema complejo para el abordaje.

La matriz de estas regulaciones no se constituye ahistóricamente sino que por el contrario se entrelazan con un régimen social de acumulación y un régimen político de gobierno. El primero como resultado contingente de una dialéctica entre estructuras y estrategias para la acumulación de capital; y en el segundo como el proceso de intermediación de intereses entre agencias estatales y organizaciones representativas de diferentes sectores de la población y los procesos de implementación de los acuerdos alcanzados.

De esta forma el concepto regulación supone que son construcciones históricas: se articulan en una sociedad determinada, bajo condiciones o estrategias de acumulación de capital determinadas y con actores determinados; son artificios: no existe una supuesta naturalidad de ninguna de ellas. Ni el mercado, ni los valores compartidos, ni el estado es una construcción natural. Recuperar la idea de “constructo” permite recuperar la dimensión humana de las mismas; y son políticas: en sentido de Mouffe para caracterizar las relaciones políticas. En su constitución siempre hay arbitrariedad y violencia. “La principal cuestión de la política democrática no estriba entonces en cómo eliminar el poder, sino en cómo constituir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos (...) Negar el carácter del antagonismo y proponerse la obtención de un consenso universal racional es la auténtica amenaza para la democracia. De hecho esta actitud es la que puede llevar a una violencia no reconocida y oculta tras los llamados a la “racionalidad” (Mouffe, 1993: 39).

Dentro de las formas de regulación es posible analizar la que dentro de las políticas públicas adquiere significación primordial: el Estado. En relación al Estado debemos recordar que constituye un complejo entramado con “capacidad para establecer las reglas de juego para la confrontación y permitir la elaboración de acuerdos estables. Las capacidades institucionales del Estado serían cruciales en la construcción y reproducción de esa trama. Su falta de coherencia, su inestabilidad, la inexistencia de capacidades sancionatorias o el no reconocimiento de su legitimidad por parte de actores con capacidad



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



de veto, implicarían un déficit significativo en la capacidad de gobernación (governance) por parte de las instituciones estatales” (Belmartino, 1999: 38).

En este punto nos interesa remarcar desde el punto de vista teórico que la cuestión de las normas establecidas desde el Estado (impuestas, negociadas, etc.) constituyen, en nuestro particular caso, un punto interesante del análisis que debe recuperarse para articularlo complejamente.

Lechner señala que la coordinación política en donde el Estado articula y sintetiza la diversidad social en un conjunto más o menos coherente se caracteriza por ser: centralizada, jerárquica, pública y deliberada. En el caso que nos interesa la cuestión jerárquica implica que “las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas a través de procedimientos legales establecidos (Lechner, 1992: 8).

De allí que el componente legal resulte fundamental para emprender un análisis de una política pública en donde la sanción de una norma como la Ley de Educación Superior constituye un dato significativo. La cuestión acerca de lo normativo en nuestras sociedades contemporáneas no se agota en declarar la defunción de la “ley” en su perspectiva tradicional de racionalidad formal; ni mucho menos de menospreciar su valor para la resolución de los conflictos; pero puede recuperar el elemento de ser el “vehículo técnico que sirve y facilita el equilibrio entre elementos y pluralidades potencialmente conflictivas” (De Cabo, 2000: 87).

### **El problema del gobierno de la educación superior**

Las propuestas de reforma de la educación superior centraron su atención en los problemas la regulación del Estado sobre las universidades y los problemas de gobierno interior de las propias instituciones. Las distintas políticas que se aplicaron para el sector tuvieron como consecuencia el cambio de estilo en la relación Estado-educación superior, que se fundamenta en el diagnóstico de la crisis del modelo universitario vigente, y cuya manifestación más evidente es la pérdida de calidad de las universidades fruto de una doble



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



presión: el aumento explosivo de la matrícula y la imposibilidad de financiamiento incremental por parte del Estado ante la crisis y el ajuste de los '80.

Esta situación marca, según algunos especialistas de la región y funcionarios de organismos nacionales e internacionales, el agotamiento de un estilo de relación Estado-universidad descrito como “benevolente” y el comienzo de una nueva relación en la cual el Estado, exige la rendición de cuentas del accionar de las instituciones a cambio del financiamiento estatal, convirtiéndose en un Estado evaluador. (Brunner, 1993; Del Bello, 1996; Winkler, 1994).

Esta problemática fue abordada también en los países centrales como se constata en un trabajo comparativo sobre las relaciones entre el Estado y la educación superior. Los modelos estructurales diseñados en consecuencia implicaron, en todos los casos un aumento de la intervención de los gobiernos en la educación superior a partir de la exigencia de efectividad y eficiencia interna de las instituciones y una mayor vinculación con las demandas del mercado laboral. Uno de los modelos descriptos es el de “gestión administrativa empresaria. Este implicó a) un mayor peso en las decisiones acerca de las orientaciones generales de las instituciones universitarias de las necesidades e intereses de actores externos por sobre los intereses corporativos de los actores internos, b) la exigencia del implementar el planeamiento estratégico o planes de desarrollo que contemplen una mayor vinculación con las necesidades del medio y la transferencia de valores y técnicas propios del mundo de los negocios. Otra característica fue un incremento notable del liderazgo y una disminución sensible de las formas colectivas en la toma de decisiones. Finalmente se destaca el fortalecimiento de los procesos de evaluación cuyo objetivo principal es la medición de los resultados y la realización de un control de la calidad de la educación superior que determinaron la creación o fortalecimiento de los organismos encargados de la evaluación y la utilización de los resultados de dicho proceso en la reasignación de recursos y en el establecimiento de premios y castigos. (Neave y van Vught, 1991).

Brunner, sostiene para el caso de América Latina, que la crisis del nivel superior tiene su origen en un modelo agotado de relación entre este nivel de enseñanza, la sociedad y el Estado expresado en tres problemas: falta de una adecuada regulación, problemas de la forma de financiamiento incremental y falta de evaluación. Como propuesta superadora de tal situación propone la realización de un “nuevo contrato social” que incluye: a) la sustitución del débil control administrativo del Estado por la evaluación y el cambio de



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



criterios en la asignación de recursos públicos en base a objetivos y metas convenidos y; b) un compromiso por parte de las casas de estudios de diversificar sus fuentes de financiamiento (Brunner, 1993).

Ribeiro Durham, en coincidencia con el autor anterior, sostiene la necesidad de establecer un nuevo modelo de universidad que supone: a) una alteración de las relaciones estado- el estado evaluador- y educación superior basada en una mayor descentralización administrativa y el financiamiento en base al desempeño y contención de gastos públicos y; b) la redistribución del poder dentro del sistema mediante mecanismos de evaluación de calidad y producción científica, la simplificación burocrática, el cobro de arancel y limitación en el ingreso y la reorganización curricular, de diplomas y carreras (Ribeiro Dirham, 1997).

Como señala Ibarra Colado, en la transición de un modo de racionalidad representado por el taylorismo-fordismo y el Estado de Bienestar a otro que supone sociedad administrada bajo formas de autoconducción y liberalización de las actividades humanas fundamentada en presupuestos neoliberales empieza a discutirse en todas las regiones del mundo empieza a discutirse el surgimiento de una nueva idea de universidad que se apoya como nunca antes en sus capacidades de gobierno y administración. Esto supone exigencias de gobierno transparente, eficientes y equitativas y rendición de cuentas ajustado a los criterios internacionales de buen gobierno (Ibarra Colado, 2001).

Esto queda claramente expresado en el contenido de dos documentos del Banco Mundial referido principalmente a los temas que hacen al gobierno del sistema y de las instituciones de educación superior. Diferentes autores coinciden en que uno de los actores claves en la reforma en este nivel de enseñanza fueron los diagnósticos elaborados por el Banco Mundial y la aprobación posterior de préstamos que sustentaron las nuevas orientaciones políticas (Coraggio y Vispo, 2001; Krotsch, 2001; Mollis, 2003; Nosiglia y Marquina, 1995).

A continuación sintetizaremos, el contenido referido al gobierno, de dos documentos del Banco Mundial que incluyen diagnósticos y propuestas para la reforma de la educación superior. El primer documento que describiremos fue un trabajo elaborado en 1993 por el Departamento de Educación y Política Social del Banco Mundial, como parte de una serie de estudios sobre los diferentes subsectores de la educación, denominado “La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia”. Se parte de un diagnóstico del deteriorado la calidad de la educación superior. Esta pérdida de calidad se da por la





### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



masificación (crecimiento insostenible fiscalmente, esto también está condicionada por la baja performance en otros niveles educativos anteriores). El deterioro correlativo de la infraestructura y equipamiento (libros, materiales didácticos, materiales de laboratorio, etc.) sumado a un uso ineficiente de los recursos (baja relación docente- alumno, facilidades subutilizadas, plan de estudios duplicados, alta deserción estudiantil, gastos enormes en cuestiones no educativas – subsidios para residencias, comida). Por otra parte, la ampliación de la matrícula no solucionó los problemas de equidad ya que la educación sigue siendo elitista en términos de que los grupos incorporados representan a los sectores medio y altos de la sociedad.

En base a este diagnóstico se proponen cuatro estrategias de acción: a) enfrentar la gran diferenciación de instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; b) incentivar a las instituciones públicas para diversificar recursos de financiamiento, incluyendo costo compartido con estudiantes y relaciones financieras con el gobierno; c) redefinir el rol del gobierno en educación superior y e) introducir políticas explícitamente diseñadas para dar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

Dado el objetivo de este trabajo analizaremos los alcances otorgados en este documento a la redefinición del rol de gobierno en la educación superior. El corte economicista del conjunto del documento centra, en gran medida, los problemas del gobierno en el tema del financiamiento. Si bien el financiamiento público debe seguir por la contribución de la educación superior al desarrollo económico y porque las imperfecciones del mercado de capital reduce las posibilidades del acceso a pobres meritorios, pero el gobierno debe usar el financiamiento como medio de estimular a las instituciones a dar soluciones a la capacitación nacional y necesidades de investigación. Las condiciones para que esto se logre son: a) el establecimiento de una estructura política coherente (aspectos legales bien definidos, considerar al sistema como un todo- público y privado- y crear agencias externas de control y evaluación, y asignación de recursos); b) la aplicación de incentivos e instrumentos orientados al mercado (dar becas para determinadas carreras y orientación profesional a los estudiantes) y c) el aumento de autonomía administrativa de las instituciones públicas, principalmente en lo referido a la gestión financiera.

Más que ejercer un control directo, el Estado, debe generar un ambiente de políticas favorables para incentivar a que las instituciones cumplan adecuadamente su papel en la promoción de la enseñanza y la investigación. Para ello debe establecer una planificación a largo plazo del desarrollo de este nivel de enseñanza. Esta planificación debe ser



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



consensuada dando participación a todos los sectores interesados, incluyendo a los administradores de las universidades, el cuerpo docente, los estudiantes, funcionarios de los ministerios y los empleadores. Una de las políticas propuestas es la creación de consejos nacionales y otros organismos que asesoren en la formulación de las políticas para el sector.

Resulta interesante resaltar que para que estas agencias sean exitosas deben ser casi- gubernamentales o autónomas del gobierno; deben tener representantes de la comunidad universitaria y de grupos externos y entre sus tareas deberían incluir la evaluación de prioridades con respecto a la matrícula y las futuras inversiones.

Asimismo, plantean la necesidad de acreditar las instituciones y diplomas a través del Estado o preferentemente a medida que se torna complejo el sistema en organismos privados de acreditación o asociaciones profesionales en las cuales se debería delegar la facultad de las facultades normativas del gobierno, excepto el establecimiento legal de instituciones y la estandarización de credenciales académicas.

Finalmente la mayor autonomía administrativa de las instituciones tiene por un lado, la responsabilización por su desempeño en el usos de los fondos públicos en base a la evaluación de sus desempeño y, por otra parte, supone cambios en la estructura de gestión a través del establecimiento de controles de la propia comunidad universitaria por medio de consejos con representantes de la comunidad en general que nombren a las autoridades máximas de la institución con probadas competencias en la administración (Banco Mundial, 1995)

El segundo de los documentos que se considera es “La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas”, presentado en el año 2000 por el Grupo Especial formado por representantes de 13 países convocados por el Banco Mundial y la UNESCO. El documento se compone de seis capítulos, en los que se abordan los siguientes temas: a) los problemas siempre presentes en la educación superior y las nuevas realidades que deben afrontarse; b) la naturaleza del interés público en la educación superior; c) el problema de lograr que al enfocar la educación superior como sistema se obtengan los beneficios de una diversificación planificada; d) La necesidad de mejorar los estándares del buen ejercicio del poder y; e) el llamado para elaborar currículos de educación general imaginativos destinados a determinados grupos de estudiantes.

En el tema relativo al gobierno el grupo de especialistas sostiene que el rol del Estado es de supervisión activa, lo cual supone la garantía del interés público asegurando la equidad, la investigación básica y la transparencia financiera. Se reconoce como valioso los



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



principios de libertad académica y autonomía de las instituciones. Un mecanismo de contrapeso por son la creación de organismos de amortiguación- consejos de educación superior que se ocupen del asesoramiento sobre políticas, financiamiento y aseguramiento de la calidad; consejos de investigación; consejos profesionales y consejos de administración (juntas directivas) estos deben ser compuestos por representantes del gobierno, de las instituciones, del sector privado y las organizaciones estudiantiles.

En el capítulo específico referido al “buen ejercicio del poder” alude al conjunto de dispositivos formales e informales que permiten a las instituciones de educación superior tomar decisiones institucionales y actuar en consecuencia. Se refiere tanto al ejercicio externo de poder - vinculación con los organismos de supervisión- cuanto al el ejercicio interno- preparación y ejecución de políticas.

El buen gobierno, añade, es una condición necesaria aunque no suficiente para el logro de la calidad, Entre los principios del buen ejercicio del poder destacan: a) la libertad académica; el ejercicio compartido del poder; claridad en cuanto a derechos y deberes de cada actor; la selección por méritos; la estabilidad financiera; la necesidad de rendición de cuentas o accountability; la revisión periódica de los estándares de desempeño; la colaboración entre los distintos estamentos. Estos principios tienen diferente peso según los tipos de instituciones- de investigación, escuelas profesionales, etc. Finalmente enumera una serie de instrumentos para el logro de buen ejercicio del poder. Estos instrumento abarcan, por un lado un conjunto de órganos de gobierno y por otro, un conjunto de herramientas de gestión. Los órganos de gobierno son los consejos de facultad (o senados académicos y los consejos directivos de facultad amos suponen un ejercicio compartido del poder. Los primeros, son órganos representativos del profesorado en cargados de tomar decisiones específicas de política académica. Los segundos, son órganos independientes que funcionan como mecanismos reguladores entre una universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder sea el Estado a los patrocinadores y se conforman con miembros de los sectores no académicos, principalmente.

Con respecto a los instrumentos de gestión se destacan: a) las prácticas presupuestarias que deben e ser flexibles, estables (plurianuales) y transparentes; b) disponer de información para la toma de decisiones y rendición de cuentas; la necesidad de líderes fuertes que gocen de consenso y legitimidad; c) con respecto a los docentes carrera académica y el nombramiento de los mismos debe ser realizada por parea, deben tener cierta permanencia en los cargos y regímenes laborales y salariales flexibles que se adapten



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



a cada tipo de institución y disciplina y d) estatutos y manuales institucionales claros que establezcan las reglas de funcionamiento externo e interno ( Banco Mundial, 2000).

### **III- Los cambios en las relaciones entre el Estado y la Universidad den la Argentina de los '90**

En este apartado se analizan los cambios en las regulaciones del Estado sobre este nivel de enseñanza agrupando las políticas que se formularon en relación con algunos los componentes de la reforma del Estado descriptos por Bresser Pereira, las propuestas de los especialistas y el contenido de los documentos del Banco Mundial.

#### **La agenda y el papel del gobierno**

En un trabajo anterior se identificaban dos períodos en la definición de las políticas universitarias desde el retorno a la democracia en el país en que se observaban cambios dos dimensiones: en la agenda de cuestiones y papel del Poder Legislativo y Ejecutivo. El primer período fue el de la transición democrática -diciembre de 1983 a julio de 1989- y, el segundo, de "consolidación" -desde julio de 1989 a la actualidad. Se argumentaba que la agenda política varió desde un primer período caracterizado por el restablecimiento de los principios reformistas de 1918, que garantizaban la democratización del sector universitario profundamente castigado por el régimen de facto, a un segundo momento, en el que se produce un cambio de agenda hacia cuestiones que se relacionan con los principios neoliberales del modelo universitario "diferenciador y competitivo" (Paviglianiti 1991). En Asimismo, también se observan cambios en la manera de definir políticas. De un primer período, en el que el parlamento juega un rol central como mediador de intereses dando amplias atribuciones a la propia comunidad universitaria, se pasa a un segundo período en el que el principal actor es el Poder Ejecutivo (PEN), apoyado en diagnósticos y propuestas para el sector de organismos internacionales y técnicos de la región.

Con la asunción del gobierno constitucional del Dr. Menem y la designación del Dr. Salonia como Ministro de Educación, comienzan a perfilarse nuevas orientaciones de las políticas universitarias, en lo que va a constituir un primer avance del PEN en el funcionamiento de la Universidad Nacional. Sin embargo es, con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993, que se modifica la estrategia de definición de



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



políticas para el sector a través de la jerarquizar del organismo encargado en la fijación e implementación de políticas y por el fuerte liderazgo ejercicio por sus autoridades máximas. De un primer momento en donde las propuestas del Ejecutivo se basaron en discursos más que en concreciones, se pasa a la aplicación concreta de políticas parciales, diseñadas por nuevos equipos técnicos del Ministerio y establecidas a través de decretos o resoluciones, que cambian en esencia el funcionamiento de las casas de estudios. Estas modificaciones parciales se encontrarán incluidas en el Proyecto de ley que posteriormente envía el Poder Ejecutivo Nacional al Parlamento y que resulta aprobado en 1995 como Ley de Educación Superior N° 24521 (LES).

#### **La distribución del poder y la autoridad a nivel del sistema**

##### **La regulación sistémica**

Un aspecto inédito en materia de normativa de este nivel de enseñanza es la idea de conformar un sistema de educación superior. Por ello, por primera vez en la historia, la LES regula el funcionamiento de la educación superior en conjunto, incluye a la educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada.

La Ley establece distintos criterios de articulación del sistema: entre las diferentes las distintas jurisdicciones educativas y entre las diferentes instituciones. Con respecto a la articulación entre jurisdicciones; por una parte, se crean los Consejos de Regional de Planificación de la Educación Superior para la articulación a nivel regional de la educación superior integrado por representantes de las instituciones universitarias y gobiernos provinciales (art.10 LES). Asimismo, se incluye en el Consejo Federal de Educación, conformado por los ministros de las diferentes jurisdicciones educativas y encargado de la concertación de políticas a nivel nacional, a tres representantes del Consejo de Universidades. Por otra parte, se incluyó en las decisiones sobre algunos aspectos en la definición de las políticas universitarias a las universidades privadas. Estas forman parte del Consejo de Universidades (CU), los Consejos Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Finalmente se establece como requisito de creación de los Colegios Universitarios-un nuevo tipo de institución de nivel superior que establece la Ley – es la dependencia académica con una universidad.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Los mecanismos de acreditación de carrera de grado y posgrado fueron también un mecanismo de regulación sistémica que promovió cierta homogeneidad en las ofertas al determinar parámetros y estándares comunes a las diferentes carreras.

Aunque de manera indirecta, el fortalecimiento de los sistemas de información, se constituyen también en mecanismos de regulación sistémica ya que dotan al gobierno central de elementos que hacen comparable el funcionamiento de las instituciones y los individuos. Como parte del Programa de Reforma de la Educación Superior, la Secretaría de Políticas Universitarias organizó el Sistema de Información Universitaria (SIU) con el objetivo de dotar al Sistema de Educación Superior, a las Universidades y a la Secretaría de Políticas Universitarias de elementos que permitan mejorar la calidad de la información, entendiendo por calidad confiabilidad, completitud, disponibilidad e integridad. Asimismo, los procesos de categorización de los docentes- investigadores y el Programa de Incentivos proporcionaron de valiosa información acerca del desempeño y producción académica. La información se convierte en una herramienta valiosa para establecer prioridades en torno a políticas de asignación de recursos.

Recientemente se ha creado dentro del ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), con el objetivo principal de promover y fomentar acciones universitarias para el desarrollo nacional y regional tendientes a la mejora de la calidad y pertinencia de las universidades nacionales. El FUNDAR asignará fondos a las instituciones universitarias a través de Proyectos especiales diseñados por la SPU dirigidos al desarrollo de líneas estratégicas de políticas públicas para el sistema universitario y de Contratos Programa Plurianuales celebrados entre la SPU y las instituciones universitarias nacionales. (Resolución Ministerial N° 260/05). La idea central de este programa es que el gobierno retome la iniciativa en la definición de prioridades de educación superior para la asignación del financiamiento en consenso con las instituciones.

### **Los organismos de intermediación**

La existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, cuyas funciones variaron desde el asesoramiento al Poder Ejecutivo en diversas cuestiones de políticas para la universidad hasta la coordinación de las distintas instituciones universitarias. Lo que se observa a partir de la actual LES es la



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



proliferación de estos organismos con funciones diversificadas. En primer término, crea nuevos organismos de coordinación que suma a los tradicionales. En segundo término, integra otros representantes de organismos públicos y privados, además de los tradicionales representantes de las universidades. En último término, establece una nueva distribución de competencias y responsabilidades. En dicha norma se establece como órganos de coordinación y consulta universitaria, el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (Art. 71). Sin embargo, tanto por las atribuciones conferidas como por la relación con los otros organismos se considera que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) es también un organismo de coordinación del sistema (Art. 44, 45, 46,47). En un trabajo anterior se señalaba que los nuevos organismos incrementan su capacidad de formular e implementar políticas para todo el sistema, restringiendo las autonomías particulares y promueven mecanismos de homogenización del sistema y la estandarización de programas. El cambio de modalidad de control apela, por un lado, a la autorregulación institucional, y, por otro, a sistemas cada vez más elaborados de rendición de cuentas ante la autoridad pública. Esta situación implicó la creciente concentración del gobierno central en la dimensión estratégica del desarrollo del sistema y la aparición de estos órganos intermediarios especializados en evaluación, acopio de información y control. En síntesis, se crean nuevas instancias de coordinación, son organismos que “amortiguan” los conflictos entre gobierno y las universidades introduciendo niveles intermedios de decisión y nuevos interlocutores (Nosiglia, 2044).

#### **La introducción de mecanismos de mercado “híbrido”<sup>2</sup>**

Como se señalara precedentemente el Estado a través de su sistema jurídico crea las condiciones del funcionamiento de los otros mecanismos de coordinación o control el

---

<sup>2</sup> Se toma el concepto de Naishtad cuando señala que como efecto de la Ley 24521 se da “la emergencia de un mercado híbrido, entre los tradicionales patrones de intercambio de prestigio académico y las meras relaciones de oferta y demanda educativa consecutivas a la generalización del mercado en la sociedad”( Naishtad, 2004:45)



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



mercado y la sociedad civil. La competencia es mecanismo privilegiado del control a través del mercado.

Las regulaciones establecidas para este nivel de enseñanza introdujeron algunos mecanismos para fomentar la competencia interinstitucional como intrainstitucional. La introducción de mecanismos de mercado tuvo estrategias con diferentes alcances.

En primer término se favoreció la diversificación y ampliación del número de instituciones públicas como privadas, ampliándose el mercado de la educación superior. Con la ampliación de la oferta privada de educación superior se creó un entorno favorable a la competencia por clientelas. Durante el gobierno del presidente Menem, en 1989 se autorizó nuevamente la creación de universidades por la vía de excepción del decreto del año 1973. Esta política no solo contemplaba la creación de nuevas instituciones (institutos tecnológicos), sino que eliminaba “las restricciones que limitaban el desarrollo de la oferta universitaria “privada”. A partir de 1989, se duplica el número de instituciones universitarias privadas existentes. A partir de la sanción de la LES, en 1995, que establece nuevas exigencias se restringen nuevas creaciones. Como señala Coraggio entre las nuevas reglas “que todo sistema de educación superior moderno debía asumir, se encontraba la equiparación de la educación “pública de gestión privada” con la educación pública de gestión estatal”, a la vez que se impulsaba a las universidades nacionales a responder directamente a las fuerzas del mercado educativo global.” (Coraggio, 2001).

Las políticas promovidas desde el Estado cuya intención fue la diferenciación institucional a partir de la creación tanto de nuevas universidades nacionales como de un número enorme de universidades privadas cuyas formas de gobierno y gestión promovieran nuevas pautas de funcionamiento. Tiramonti, señala al respecto que el Estado recrea un sentido de modernización que legitima la eficiencia y la competitividad como criterio válido para la distribución de beneficios sociales. Se crean nuevas instituciones públicas que al organizarse en departamentos o unidades académicas con menor autonomía que las facultades concentran un mayor poder en la decisión de los cuerpos centrales e intentan superar los problemas de gobernabilidad de las universidades tradicionales con gran dispersión de poder.

El segundo mecanismo fue “privatizar” a la lógica de funcionamiento de las instituciones públicas mediante el establecimiento de costos compartidos, se apela a la movilización de la sociedad civil a través de la exigencia de mayor participación de las





### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



familias y las empresas en la marcha del sistema educativo. En el primer caso, se plantea la necesidad de colaborar con el financiamiento del servicio educativo público a través de las cooperadoras y el arancelamiento de los estudios a nivel universitario. En el segundo, a partir de lograr una mayor articulación entre las propuestas del sistema educativo y los requerimiento del mundo laboral. Algunas de las estrategias diseñadas son la formalización del sistema de pasantías en las empresas como paso obligatorio para determinados niveles - polimodal y universitario- y la inclusión del sector privado y la sociedad civil en determinados organismos como los Consejos Sociales propuestos como una alternativa en la conformación del gobierno universitario establecida por la Ley de Educación Superior.

El tercer mecanismo fue “privatizar” las mentalidades y formas de gobierno introduciendo de las instituciones públicas a través de nuevos mecanismos competitivos de asignación de recursos. Un ejemplo de ello fue la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad universitaria (FOMECA) a través del Decreto 408/95. El financiamiento inicial provino en su mayor parte de un crédito otorgado por el Banco Mundial. Es programa que culminó en diciembre del 2001. Se establecen comisiones evaluadoras de los proyectos conformada por especialistas nacionales y extranjeros pertenecientes a universidades. A través de un contrato entre el Estado y la Universidad de costos compartidos ( 2/3 y 1/3 respectivamente) Marquis, director ejecutivo del Programa señalaba que “la creación de fondos concursables se inscribe en procesos de reformas de la política universitaria que promueven el mejoramiento de la calidad y la instalación de prácticas sistemáticas de evaluación y acreditación universitaria, el aumento de la transparencia en la gestión de las instituciones y de los organismos públicos relacionados con el sector; buscan asegurar un más eficaz cumplimiento de metas y objetivos acordados entre el Estado y cada institución y mejorar la eficiencia en la utilización del gasto público asignado a la educación universitaria” (... )Por otra parte, el FOMECA está fomentando un cambio cultural en el vínculo entre el Gobierno y las Universidades, asociando la calidad y la pertinencia con Financiamiento incremental” (Marquis, 1998).

Otro mecanismo que tiende a otorgar más autonomía a las instituciones y regirse más como una empresa fue la posibilidad de que cada universidad establezca sus pautas salariales. El gobierno comienza a trabajar sobre el régimen laboral de los docentes universitarios, intentando sentar las bases para la discusión al diseñar nuevas categorizaciones y dedicaciones del personal, nuevas características de la carrera académica, un nomenclador salarial y el régimen de licencias. Dado que este intento de



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



uniformar el régimen laboral no fue exitoso, se propone la descentralización salarial, proceso a través del cual cada universidad establece sus propios salarios según sus recursos, transfiriendo al ámbito de cada institución la resolución de los conflictos salariales. Pese a que las universidades plantearon cierto resguardo a la aplicación de la medida debido a los ya insuficientes recursos recibidos, se aplica vía ley presupuesto 1995. Paralelamente el gobierno sanciona medidas parciales cuyo objeto es la diferenciación salarial en base a méritos como el programa de incentivos a docentes-investigadores. Finalmente la descentralización salarial fue consagrada en la Ley de Educación Superior.

#### **La evaluación de la calidad de las instituciones**

La tendencia de la implementación de políticas de evaluación de la calidad de la educación superior en los últimos años es un eje clave para analizar los procesos de reforma en el sector de educación. Asimismo, tienen relación con los cambios sociales, económicos y educativos promovidos a nivel mundial. Esta preeminencia de la evaluación de la calidad que deviene por la necesidad de transparencia, responsabilidad social o rendición de cuentas han mostrado la emergencia de una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior: el Estado Evaluador.

Los procesos de evaluación institucional fueron iniciados con la creación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad, parte del Programa de Reforma de la Educación Superior. A través del mismo la denominada Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP) constituyó el antecedente más inmediato de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creada por la LES. Mediante dicho mecanismo se asignaron fondos en las carreras del gobierno nacional, buena parte de ellos provenientes de créditos externos del Banco Mundial, para aquellos posgrados que hubiesen resultados oportunamente acreditados. El otro antecedente de evaluación institucional se conoció genéricamente como el Subproyecto 6, financiado con fondos del Banco Mundial que generó antecedentes de evaluaciones institucionales en las universidades nacionales. Si bien las experiencias desarrolladas fueron muy acotadas hasta el año de sanción de la LES el citado programa permitió incorporar en la agenda pública el tema de la evaluación institucional, así como la organización de seminarios, reuniones con expertos y de experiencias internacionales y también la producción de documentos sobre modalidades de evaluación institucional. Por ello, previo a la sanción de la LES, la agenda pública había



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



incorporado los diversos temas consignados y se habían desarrollado modalidades de intervención en relación a los mecanismos de acreditación y evaluación institucional (tanto en la modalidad de autoevaluación cuanto de evaluación externa).

Cabe señalar además que las modificaciones del decreto de reconocimiento de títulos y planes de carreras universitarias generó un mecanismo que también sirvió de antecedente legislativo a las modalidades introducidas en la LES con respecto a las regulaciones referidas a las carreras de grado y posgrado. Básicamente allí se buscó diferenciar aquellas carreras y/o titulaciones que ameritarían un tratamiento diferenciado (decreto 256/1994), así como la unificación del tratamiento de las titulaciones otorgadas por las universidades nacionales y privadas. Además con respecto a las universidades privadas el decreto 2330/93 fue el antecedente inmediato que generó mecanismos nuevos con respecto a las autorizaciones provisorias de la creación de instituciones universitarias privadas.

A partir del año 1995 la CONEAU básicamente aplicó procesos de autoevaluación institucional y evaluación externa de universidades nacionales y privadas, acreditación de las carreras de posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados), acreditación de carreras de grado (inicialmente medicina e ingeniería) y además la evaluación de solicitudes de autorizaciones provisorias, de evaluaciones anuales y autorizaciones definitivas de instituciones universitarias privadas.

Mollis sostiene que el Estado Evaluador, implica un deseo de racionalizar las relaciones en términos de un control remoto a distancia de las instituciones que intenta liberar a las instituciones de regulaciones burocráticas minuciosas y exponerlas a una mayor incidencia de los mercados (Mollis, 1997)

Sin embargo, la tendencia ha sido trasladar las teorías provenientes del mundo empresarial al sector educación para lograr mayor eficiencia y eficacia. La evaluación es concebida como la 'comprobación' de la correspondencia entre las 'entradas' y las 'salidas' para la corrección de sus posibles 'distorsiones'. Para ello es necesaria la acreditación de la calidad, como elemento que permitiría a las instituciones competir entre sí por los productos que ofrecen al mercado educativo. Sería un elemento de regulación del mercado de las instituciones. Los estándares fijados, permiten establecer una base de comparabilidad común para las múltiples instituciones que conforman actualmente a los sistemas de educación superior (Alonso Brá y Sverdlick, 2002).



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



### **La diferenciación y clasificación de los académicos**

Algunas políticas implicaron establecer una “nueva alianza” esta vez con la élite académica, que es convocada a participar en la toma de decisiones a partir de la expansión de la figura de pares evaluadores, y que ha comenzado a tener una mayor participación en relación con la asignación de fondos y distribución de prestigios en el sistema.

La evaluación de los docentes en las universidades argentinas, por influencia de la Reforma Universitaria, estuvo ligada a la modalidad de concursos periódicos.

Las políticas de educación superior de los años '90 introdujeron reformas importantes en la tarea académica. La más trascendente fue la presencia de pagos salariales adicionales o incentivos para la financiación selectiva de actividades.

Según Sonia Araujo, el trípode evaluación de desempeño de la actividad investigadora, rendición de cuentas y remuneración diferenciada, pretenden construir nuevos patrones de comportamiento e institucionalizar y legitimar una nueva cultura institucional. (Araujo, 2003)

Dos políticas interconectadas tendieron a diferenciar a los académicos distribuyendo bienes simbólicos-prestigio-y beneficios materiales.

A partir de un diagnóstico del estado de la Investigación en las Universidades Nacionales realizado en 1993 reveló severas carencias en esta actividad, que es intrínseca a la vida académica. El estudio mostró la urgente necesidad de desarrollar acciones que fomentaran una mayor dedicación de los profesores al trabajo universitario, contemplando a las tareas de creación de nuevos conocimientos como parte de la responsabilidad docente. Promover esta transformación en nuestras universidades requería el concurso de un importante refuerzo presupuestario y de un instrumento que permitiera destinar ese aporte a integrar la docencia y la investigación. La herramienta diseñada para este propósito fue el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, creado en 1993 en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias, con un aporte financiero que permitió algo más que duplicar los recursos presupuestarios que hasta ese año se destinaban a las Universidades Nacionales para actividades de Ciencia y Técnica. Se puso en vigencia por el Decreto 2427/93, empezó a aplicarse a comienzos de 1994. El incentivo es un pago en efectivo, directamente relacionado con el tiempo de dedicación a la docencia y a la investigación y con la categoría asignada al docente por pares disciplinarios del más alto nivel, que evalúan sus antecedentes académicos. El incentivo requiere también la evaluación de las actividades



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



de investigación y sus resultados y el dictamen condiciona la continuidad de la percepción del incentivo. Estos procesos de evaluación sistemática impactaron positivamente en la vida universitaria: reforzaron las prácticas de evaluación, inherentes a la vida académica y transformaron las categorías obtenidas por los investigadores del Programa de Incentivos en un antecedente valorado por los ámbitos académicos y de investigación (Palacios y Curti, 1998).

Según Tiramonti, en el campo de la regulación social la dimensión más importante que cubrió fue la regulación de las subjetividades a través de la introducción y legitimación de los valores del mercado como criterio de socialización de los académicos y la organización de las instituciones estableciéndose nuevas jerarquías entre las universidades y su cuerpo docente (Tiramonti, 1999). Esta diferenciación viene a sumarse a la tradicional división entre quienes se dedican a áreas académicas o a la formación profesional y a su vez otras diferenciaciones dadas por el prestigio que gozan las distintas profesiones y áreas académicas.

Asimismo, como señala Suasnabar, esta “panoptización” de la vida académica tiene como efecto la modificación de las lógicas estructurantes de los campos académicos, porque supone, por un lado, una estandarización de los capitales puestos en juego y, por otro, exacerbando los componentes de individualismo, corporativismo y elitismo (Suasnabar, 1999).

### **Algunas reflexiones finales**

La sanción en 1995 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 implicó la consolidación de un conjunto de propuestas para este nivel de enseñanza que se implementaron en forma progresiva por el Poder Ejecutivo Nacional, principalmente a partir de los '90 en base a diagnósticos y proyectos promovidos por organismos de financiamiento internacional sustentados en presupuestos político-ideológicos neoliberales.

Las distintas políticas que se aplicaron para el sector tuvieron como consecuencia el cambio de estilo en la relación gobierno-educación superior. El estilo de intervención del Estado supuso alianzas estratégicas entre agencias internacionales y tomadores de decisiones gubernamentales por una parte y entre universidades, corporaciones y sector público, por la otra. (Mollis, 2003).



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Los gobiernos han transformado sus relaciones con las universidades, promoviendo su independencia como el mejor modo de desarrollar la eficacia del servicio. Este desarrollo de la independencia de las universidades se ha realizado a cambio de mayores exigencias de rendición de cuentas, del establecimiento de sistemas de financiación más rigurosos y ligados al rendimiento, y, sobre todo, de la promoción de mecanismos de mercado en la educación superior.

La década del noventa buscó modificar sustantivamente la relación entre el Estado y las Universidades. Nociones como por ejemplo la de Estado evaluador o supervisor expresa claramente esas nuevas relaciones y la introducción nuevos mecanismos de regulación en el ámbito de las políticas de educación superior.

Desde está lógica el incremento de la autonomía es fruto de una nueva manera de afrontar la gestión de las instituciones públicas por parte del propio Estado. Esta nueva concepción de la gestión pública gerencial que se basa en los siguientes principios: a) separar los intereses del gobierno como “propietario” o financiador de una agencia de sus propios intereses como “cliente” de la misma agencia; b) fijar los objetivos de rendimiento para las agencias gubernamentales; c) delegar en las agencias la responsabilidad sobre el origen y el uso de los recursos y ; e) Estimular el rendimiento a través de contratos explícitos, la competencia entre agencias e incluso su privatización. (Dill, 1997, citado por Ginés Mora, 2002):

Los nuevos mecanismos de regulaciones dados en las políticas universitarias por esta vía tratan de resolver dos cuestiones básicas: la gobernabilidad del sistema, en tanta capacidad para procesar y resolver los conflictos y, la gobernanza en tanto capacidad para imponer nuevas decisiones. Pero ninguno de estos mecanismos es neutral puesto que ellos pretenden redefinir la esfera de intervención del estado, la capacidad de los propios actores intervinientes aumentando o disminuyendo su poder y fundamentalmente, la propia búsqueda de re-definición de las identidades de los actores. Estas identidades constituyen discursos que legitiman y procesan las modalidades de intervención. Los académicos o estudiantes son ahora “innovadores institucionales”, las autoridades universitarias son ahora “gestores de la innovación y el cambio” y la comunidad es la “evaluadora de la pertinencia social”. El discurso no es ajeno a la construcción de las nuevas regulaciones requeridas pero deben redefinir dichas identidades, que en el caso universitario argentino constituyen un complejo entramado histórico. Por ello toda identidad o propuesta deliberativa es acusada de “tradicional”, “perimida”, y las nuevas modalidades de intervención son



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



“innovadoras”, de “pertinencia social”. Los mecanismos de regulación expresan de esta forma un entramado institucional e histórico de nuevas relaciones de poder, en donde no se pretende solamente configurar mecanismos de mercado sino además redefinir las propias identidades de los actores y además nuevos criterios de justicia.

#### **Bibliografía**

- ALONSO BRÁ, MARIANA Y SVERLIK, INGRID. La evaluación de las universidades: Un análisis de las perspectivas de gestión de calidad. En Revista del IICE, N° 21, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- ARAUJO, Sonia. (2003). Efectos sistémicos de la evaluación en la investigación basada en incentivos: El caso argentino. En: Revista Educación Superior, Volumen XXXII, N° 126, abril-junio. México.
- BELMARTINO, Susana (1999). Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?, Lugar editorial, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (1994) "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia", Publicaciones del Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2000). Educación Superior: Peligros y promesas, Washington
- BRASLAVSKY, Cecilia (1996). Acerca de la reconversión del Sistema Educativo Argentino 1984-1995, en Propuesta Educativa, Año 7, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. (1998). La Reforma del Estado en los años noventa: lógicas y mecanismos de control, en Desarrollo Económico, vol. 38, N° 150, IDES, Buenos Aires
- BRUNNER, J. (1993). “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato” En COURARD, Hernán (Ed.). Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina, Chile, FLACSO.
- CORAGGIO, José y VISPO, Adolfo (2001) “Contribuciones al Estudio del sistema Universitario Argentino”, Miño y Dávila y CIN, Buenos Aires.
- DE CABO MARTÍN, Carlos (2002). Sobre el concepto de ley, Editorial Trotta, Madrid
- DEL BELLO, Juan y CANO, Daniel. (1996) Entrevistas. A propósito de la Ley de Educación Superior, Revista Pensamiento Universitario N° 4/5..
- GINES MORA, JOSÉ (2002). El gobierno de las universidades. En búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia. En AAVV: Nuevas Miradas sobre la universidad, Editorial Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- IBARRA COLADO, Eduardo. (2001) La universidad y sus dilemas: ¿de la universidad empresarial a la gobernabilidad participativa? En línea, consulta noviembre 2004
- KROTSCH, Pedro (2001). Educación superior y reformas comparadas. Universidad Nacional de Quilmes ediciones, Bs. As.
- LECHNER, Norbert (1992). ¿La política debe y puede representar lo social?, en Dos Santos, Mario, ¿Qué queda de la representación política?, Clacso-Nueva Sociedad, Venezuela, pág. 138.
- MARQUIS, C. (1998). Consideraciones sobre el FOMECE. En: Revista La Universidad, Año V- N° 15, Ministerio de Cultura y Educación.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- MOLLIS, MARCELA Y CARLINO, FLORENCIA (1997). Políticas Internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN. En Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Año VI, N° 10.
- MOLLIS, Marcela ; comp. (2003). Las universidades en América Latina : ¿reformadas o alteradas ?; La cosmética del poder financiero. Clacso, Buenos Aires.
- MOUFFE, Chantal (1993). La paradoja democrática. Gedisa, Barcelona.
- NAISHTAT, FRANCISCO (2004). La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida. En: Revista Pensamiento Universitario, Año 11, N° 11, Prometeo, Buenos Aires.
- NEAVE, GUY Y VAN VUGHT, FRANS (1994). El prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa. Gedisa, Buenos Aires.
- NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M.( 1995) “Políticas Universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Nación”. En Revista del IICE, Buenos Aires, año IV, n°7, -
- NOSIGLIA, MARÍA CATALINA (2004). Las transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional. En.: Revista Fundamentos de Humanidades, Año V, N° 1 (9)
- PAVIGLIANITI, N., NOSIGLIA, MARÍA CATALINA y MARQUINA, MÓNICA (1996). Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- PLACIOS, C. Y CURTI, C. investigación y docencia en las universidades Nacionales. En: Revista La Universidad, Año V- N° 15, Ministerio de Cultura y Educación.
- POPKEWITZ, Thomas (1994). Sociología política de las reformas educativas, Morata, Madrid.
- RIBEIRO DIRHAM, Eunice (1997). Introducción: Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina. En: Rollin Kent (comp.) Los temas críticos de la educación superior en América Latina (estudios comparativos), FCE, México.
- SUASNABAR, C. (1999). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentina: problemas conceptuales, y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. En: Tiramonti, G. y otros. Políticas de modernización universitaria y cambio institucional, Ed. UNLP
- TIRAMONTI, G. (1999) “Los cambios en la universidad: una modernización diferenciadora” En: Tiramonti, G. y otros. Políticas de modernización universitaria y cambio institucional, Ed. UNLP
- WINKLER, Ronald (1994). “La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad”, Washington, Banco Mundial, Serie Documentos para la Discusión del Banco Mundial 77.S.