



**X Coloquio Internacional sobre Gestión  
Universitaria en América del Sur**  
"Balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco  
de los Bicentenarios de América del Sur"  
Mar del Plata 8, 9 y 10 de Diciembre de 2010

**REGULACIONES Y SENTIDOS DE LOS NUEVOS PARADIGMAS POLÍTICO  
EDUCATIVOS EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA.**

Rodríguez, Digna Mónica (UNCo-FACE) monrodrig06@yahoo.com.ar

***Introducción***

Las políticas educativas imperantes en la universidad argentina deben ser analizadas al calor de las 'nuevas reglas del juego' que desde los '90 han hegemonizado el escenario como resultado de las profundas transformaciones producidas en la relación Estado-Sociedad Civil tanto en los planos funcional, como material y de la dominación (Oszlak, 1997). La transformación más visible es sin duda la que se refiere a la modificación producida en la responsabilidad que antes asumía el Estado Nacional respecto a la producción de bienes y servicios. Las políticas sociales, esto es, el conjunto de funciones estatales relativas al bienestar social (salud, educación, previsión social, vivienda) fueron prácticamente abandonadas por el Estado Nacional, pasando a ser cada vez más asumidas por los estados provinciales, la empresa privada y las ONGs.

Fueron dichas transformaciones las que trastocaron sustantivamente la relación entre la universidad, el Estado y los diferentes sectores de la Sociedad en la dirección recomendada por los Organismos Internacionales y las agencias de crédito.

En lo que sigue se exponen algunos debates y reflexiones sobre la direccionalidad de la política universitaria argentina, desde los '90 hasta nuestros días, entendiendo que las políticas que remodelaron la universidad, bajo la orientación de las Reformas del Estado, fueron delineando nuevas regulaciones en vistas a redefinir las funciones que históricamente cumplió esta institución en nuestro país.

Las lógicas del mercado parecen haber impregnado y redefinido las reglas de producción, circulación y evaluación del conocimiento así como su finalidad en un escenario en el que se compele cada vez más a las instituciones universitarias a orientar su accionar bajo los designios de la llamada "Sociedad del Conocimiento". En este proceso resulta importante hacer referencia a un punto nodal: la reconfiguración del campo semántico que implicó la transformación radical de los significados, las

categorías, los conceptos y discursos a través de los cuales la realidad adquiere sentido y puede ser nombrada, constituyéndose en la condición para el establecimiento de la hegemonía política.

Es en este contexto en el que se procura comprender las características que asumen dichas regulaciones, su nivel de alcance y profundidad en relación a los paradigmas político-educativos que orientan las reformas educativas en las últimas décadas así como el sentido último con el que se delinear y pretenden implementarse.

### ***Reformas de primera generación: regulación y reconfiguración del sentido de la universidad pública***

Si bien la década de los '80 fue testigo de un número creciente de tentativas para reestructurar y desregular el sistema de educación estatal en su conjunto y, efectivamente, se introdujeron cambios sustantivos en las políticas universitarias,<sup>1</sup> es a partir de los '90 que el gobierno adoptó sin reservas el modelo diversificado y competitivo recomendado por las políticas neoconservadoras de los países centrales y por los Organismos Internacionales de claro perfil economicista como el Banco Mundial (BM), el BID y la Cepal.

A partir de la reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 1991, se habría acordado un nuevo paradigma en materia de políticas educativas que sería aplicado sin reservas por el gobierno menemista en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), programa sustentado en un cambio relevante de las relaciones institucionales entre el Estado y las universidades, bajo las directrices del BM. Las denominadas reformas de primera generación “tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significa comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas” (Oszlak, 1999). EL Estado pasó de ser considerado un agente promotor del desarrollo a visualizarse como un obstáculo para el crecimiento social, lo que justificó la necesidad de la reducción del aparato público. Al desligarse del financiamiento de la educación pública, el Estado achica el sistema de educación superior y promueve la calidad de excelencia tan solo para unos pocos. Dichas medidas, junto “a la creación ya efectuada y anunciada de nuevas universidades privadas como política a desarrollar enérgicamente en el futuro, supone que el mercado es el mejor regulador de las políticas universitarias. Esta propuesta tiene, sus referentes en las políticas neoconservadoras de los países centrales y su aplicación práctica en algunos países de la región (Estados Unidos tendió a ser difundida

---

<sup>1</sup> “Ampliación del acceso, creación de un mercado académico y múltiples y contradictorias demandas de la sociedad que ponían en cuestionamiento sus roles y funciones y su propio andamiaje organizacional y pedagógico para llevarlos a cabo”. (Paviglianiti y otros 1996)

como el modelo o paradigma de desarrollo universitario al que deberían asemejarse los países latinoamericanos)". (Paviglianiti, N. y otros, 1996). Esto alerta acerca del sentido que asumieron los procesos de cambio en el sistema de educación superior y, de manera más amplia, en el conjunto de los sistemas educativos<sup>2</sup> latinoamericanos, en un contexto de ajuste y reestructuración regional.

El ideario neoliberal decretó la crisis del sistema educativo, diagnosticó quiénes eran los 'culpables' responsabilizando principalmente al Estado interventor, los sindicatos, los docentes y la sociedad en su conjunto y formuló recetarios más o menos homogéneos para el conjunto de la región. Al ser entendida como una crisis de calidad, eficiencia y equidad, las reformas propuestas van a considerar esos principios como rectores y van a ser diseñadas teniendo como horizonte lo que se dio en llamar "democracia eficiente".<sup>3</sup> Una sofisticada forma de denominar el ajuste conservador.

Si bien durante los primeros años de la década, la principal fuente de financiamiento de las universidades continuó siendo el presupuesto público, el año 1992 significó un punto de inflexión en materia de financiamiento para las universidades públicas, dado que se comienza a asignar una partida general de fondos sin discriminar su destino y se pautan nuevos mecanismos de financiamiento que tendrán graves consecuencias en el accionar futuro de las universidades. En este proceso cabe destacar el papel central que cumplió la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) creada en el año '93, en la formulación e implementación de instrumentos de política<sup>4</sup> de cuño conservador, allanando el camino para que el Ministerio de Educación interviniera directamente en los asuntos de las universidades instrumentando las principales medidas propuestas<sup>5</sup>. Una medida que va a trastocar profundamente el comportamiento de la vida universitaria es la que propone el pago de incentivos a docentes investigadores con el propósito de jerarquizar la función de la investigación por sobre las de docencia y extensión.<sup>6</sup> Por medio del decreto 2427/93, el PEN introduce la política de incentivos vulnerando

---

<sup>2</sup> Entre las iniciativas que se diseñan, "ocupan un lugar fundamental los movimientos para dismantelar las burocracias centralizadas de la educación y crear, en su lugar, unos sistemas descentralizados de educación que lleven consigo unos niveles significativos de autonomía institucional y diversas formas de gestión y administración a cargo de las escuelas". (Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. 1999)

<sup>3</sup> El cambio de las palabras no es ingenuo ni casual. El discurso sobre la educación, como todo discurso acerca de lo social, tiene pretensión de verdad sobre una definición de la realidad. Nikos Poulantzas sostenía que aquellos que tienen poder tienen poder para definir la realidad, para conformar el sentido común, la conciencia, la subjetividad, la racionalidad de los sujetos sobre los cuales se ejerce el poder.

<sup>4</sup> Un instrumento de política constituye el conjunto de modos y medios utilizados para poner en práctica una política determinada. Es el vehículo mediante el cual los que tienen a su cargo la formulación y ejecución de las políticas ejercen su capacidad de influir en las decisiones que toman los demás. (Araoz, A. y Sagasti, F., 1975)

<sup>5</sup> Entre los programas de acción que lleva a cabo se destaca: la planificación y evaluación universitaria, la programación y gestión presupuestaria, el fortalecimiento de la investigación universitaria y la vinculación con el medio social y productivo, la acreditación y promoción de postgrados y el crédito educativo y la reconversión y jerarquización del personal docente bajo el paradigma de la profesionalización. Una iniciativa estratégica del PEN es la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad universitaria (FOMECA) el que, junto al BM, da origen al Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). Éste promueve mecanismos competitivos para la asignación de recursos públicos, el arancelamiento y la conformación de organismos especializados en la evaluación y control de las actividades de investigación y docencia.

<sup>6</sup> La docencia es relegada a un segundo plano y cubierta por aquellos docentes que usufructúan categorías inferiores ya que los que poseen categorías máximas realizan estudios de postgrado o bien los dictan, se dedican a publicar en distintos

profundamente la autonomía universitaria ya que no sólo el gobierno tiene injerencia sino que las agencias de crédito, por medio de sus agencias de evaluación, quedan habilitadas para controlar las prácticas académicas de los docentes.

A partir del año 1994 la distribución presupuestaria se regirá claramente por la ideología del mérito en tanto la SPU resuelve que la misma responderá a indicadores de rendimiento, generando fuertes tensiones en la vida de las universidades a raíz de no escasas resistencias<sup>7</sup>.

La reinterpretación neoclásica propone diversificar las fuentes de financiamiento de los sistemas de educación superior con el fin de articularlos al proceso productivo, liberar fondos y mercantilizar la educación, desvinculándola del principio de derecho.

En lo sucesivo, se decretarán nuevos arreglos normativos que condicionarán el aumento salarial de los docentes universitarios a pautas y mecanismos claramente extorsivos.<sup>8</sup> El trasfondo de estas medidas de política se encuentra en la reforma laboral que fue montando una profunda reestructuración del mundo del trabajo a fin de imponer nuevas formas de contratación y uso flexible de la fuerza de trabajo. Si bien esta política no fue nueva, la ofensiva en el plano legal y las principales leyes de flexibilización se ubican centralmente en la década del '90. Las mismas se fueron imponiendo con el propósito de adaptar el mercado laboral a los nuevos requerimientos que el paradigma flexible de la producción reclama para lograr la proclamada "transformación productiva".

En tal sentido, "es importante señalar que el papel más importante del Estado, con relación a los planteamientos sobre la flexibilidad no se refiere a su función como productor de empleos flexibles sino como productor de normas sobre flexibilidad" (Brostein, 1990). En realidad la ley legaliza lo que ya existía en los hechos, dando un nuevo impulso a la inestabilidad laboral, a la precarización y a la intensificación de los ritmos de trabajo.

Más allá de las sucesivas reformas laborales introducidas en la década del '90, el intervencionismo estatal en las universidades públicas provocó una profunda reconfiguración de la política universitaria en su conjunto y de las funciones que históricamente le habían dado sentido social e identidad como institución. Para ello fue preciso deslegitimar "los productos" de la universidad pública, promover la

---

espacios, dirigen tesis, conforman comités evaluadores, etc. La extensión por su parte, queda prácticamente sin efecto y con ello se trastoca la función social de la universidad. En su lugar se impone la venta de servicios, actividad que es legalmente regulada en el marco de la lógica costo-beneficio.

<sup>7</sup> Se alienta así la intensificación y competencia entre los trabajadores con el firme propósito de modificar la estructura del salario y las condiciones de trabajo docente. Avanzando en la misma dirección, la Ley de Presupuesto del año 1995 plantea abiertamente la descentralización salarial docente al determinar que las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal. Esta medida de política, funcional al ahogo presupuestario en el que se arrincona a las universidades, va a introducir de hecho la descentralización de la administración de los conflictos en el marco del lanzamiento de nuevas fórmulas de financiamiento alternativo.

<sup>8</sup> Tal es el caso del Programa de Reforma y Reestructuración Laboral (decreto. 1470/98), sujeto a la Ley de Presupuesto del mismo año, por la cual la asignación de 50 millones de pesos para aumentos salariales queda sujeta a las resoluciones que resulten de la negociación colectiva general.

iniciativa privada e instalar la promesa de que se produciría una transformación radical de signo positivo. Este proceso también fue posible por la fragmentación y desarticulación de los sindicatos, la cooptación de buena parte de los diversos claustros y la profunda centralización de las decisiones y del control en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional.

Esta situación fue instituyendo una relación de subordinación de la política universitaria a los lineamientos de Nación, afianzándose así la política de centralización ejecutiva que caracteriza al modelo de evaluación y acreditación propuesto por la Ley de Educación Superior (LES), Ley que, sancionada en el año 1995, viene a legalizar buena parte de las políticas que ya se venían implementando y le otorga al Ministerio de Cultura y Educación de forma exclusiva la competencia para formular políticas nodales, sentando un antecedente sin precedentes.<sup>9</sup> Se advierte así cómo se vulnera la autonomía universitaria tanto en su dimensión política como académica, reproduciendo los mecanismos de democracia delegada en tanto son los representantes de los ejecutivos universitarios los que concentran el poder para influir en la toma de decisiones de política universitaria. De este modo se cercenan los mecanismos de democracia representativa expresados en la histórica figura del co-gobierno universitario. La injerencia y el control del Estado nacional en las universidades públicas se instituyen en el marco de su rol subsidiario respecto a la educación pública y es esta característica la que lo libera de la responsabilidad indelegable de dotarlas de recursos financieros.

De esta manera, si por un lado se pluralizan las instancias de gobierno del sistema con la creación de los llamados organismos de “amortiguación” como la CONEAU<sup>10</sup>, el Consejo de Universidades y los Consejos de Planificación Regional donde se integran las formas de coordinación interuniversitaria como el CIN, por otro, desde la SPU se implementarán una serie de programas especiales que, definidos desde el nivel central y ejecutados descentralizadamente, configuran una línea de conducción de las instituciones universitarias. Esta centralidad de la evaluación que atravesará todas las acciones estatales tendrá como resultado la emergencia de nuevos actores en la construcción de políticas como los “mandarines académico” (comité de pares) y la activa presencia de una tecnoburocracia estatal con altas credenciales académicas (Suasnábar, 2000). La red de decisiones aparentemente técnicas y

---

<sup>9</sup> Así, reconocer los títulos que expidan las instituciones universitarias y conferirles validez nacional (art. 41); regular la carga horaria mínima de los respectivos planes de estudio (art. 42); definir las profesiones que “pudieran comprometer el interés público” considerándolas como “profesiones reguladas por el Estado” y definir los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre la intensidad de la formación práctica (art. 43), serán atribuciones del Ministerio. Regula a estas carreras a través de un mecanismo de acreditación periódica a cargo de una estructura de evaluación y acreditación universitaria – CONEAU- o en su defecto entidades privadas. La CONEAU es definida como un organismo descentralizado y a su vez institucionalizado en la órbita del Ministerio (art. 46). Por lo tanto se le reconoce autarquía pero no autonomía. Baste con enunciar que una de sus funciones consiste en acreditar las carreras de grado definidas como “profesiones reguladas por el Estado” y las de posgrado, de acuerdo a los estándares fijados por el Ministerio de Cultura y Educación, el que, por medio del artículo 45 se reserva la potestad de fijar “los patrones y estándares para los procesos de acreditación”.

<sup>10</sup> Organismo que, dado el avance de los procesos de evaluación y acreditación en nuestro país, será tomado como referente por las experiencias de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario realizadas en el MERCOSUR e incluso, llevará a cabo dicha tarea en países que no cuentan con una agencia, como fuera el caso de Bolivia.

administrativas quedan en manos de los expertos (analistas simbólicos) y las universidades, a su vez, reproducen este modo de hacer política y administrar centralizadamente el gobierno de la educación.

Este rasgo nodal de las reformas de la década, se extenderá en el tiempo y orientará las reformas de segunda generación. Se trata de un modelo de burocracia central cuyas características son la concentración del diseño y la descentralización de la ejecución. Este mecanismo neoconservador de ejercicio de la política genera un espacio centralizado para la interpretación y la administración de la reforma. Se trata de una situación que otorga un amplio grado de discrecionalidad en la interpretación de las cláusulas legales a los funcionarios del Ministerio Nacional y que debe ser entendida como mecanismo de ‘democracia delegada’ (Cohen y Tamburano. 1989), construido con relación a la fortalecida capacidad del ejecutivo nacional de acceder y otorgar financiamiento selectivo.

La recentralización burocrática permite imprimir un ritmo tal a las decisiones político-educativas y a las disposiciones para su implementación y cumplimiento que en la práctica obstaculiza las posibilidades de analizar las mismas, de juzgar sus fundamentos, su contenido, sus objetivos y preguntarse acerca de su potencialidad para resolver los problemas y las situaciones injustas.

Podemos concluir que durante los primeros años de gestión menemista se instaló la agenda que se venía generando bajo los lineamientos del BM. La misma sería implementada en toda su dimensión a partir de la (LES), dando lugar a un conjunto de medidas de política entre las que se destacan:

- fomentar formas de financiamiento alternativas de forma tal que se diversifique la obtención de fondos propios vía venta de servicios, arancelamiento, etc.,
- impulsar una mayor diferenciación de las instituciones promoviendo la ampliación y el desarrollo de universidades privadas,
- redefinir el gobierno de las universidades y de la educación superior, limitando su autonomía.
- introducir la lógica de la evaluación en base a criterios meritocráticos y competitivos bajo el discurso del mejoramiento de la calidad y la equidad.

Todas estas orientaciones permiten resaltar el carácter estructural de los cambios que introduce la LES en los mecanismos de gobierno de la educación superior y más profundamente en la dinámica de construcción de las políticas diseñadas para el sector.

La consolidación del rol del Estado como Estado Evaluador (Neave, 2001) y la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias bajo el paradigma de la rendición de cuentas (accountability) constituyen el rasgo dominante en este período, rasgo que, como veremos tendrá una suerte de continuidad, aunque con algunos matices, en las reformas de segunda generación.

***Reformas de segunda generación: entre la mercantilización del conocimiento y la internacionalización de las universidades***

El año 2001 implicó un punto de inflexión en el modelo neoliberal en Argentina. La profunda crisis global -primero económica y social y más tarde de representación política- que estalla en las calles bajo el grito ‘que se vayan todos’ ubica la “governabilidad”<sup>11</sup> como prioridad en la agenda del Estado. Teniendo como telón de fondo esta preocupación, es preciso analizar qué hizo y qué hace el Estado (Oszlak, 1997) en relación a la tensión acumulación-legitimación para luego comprender el lugar que se adjudica a la universidad pública en la actual coyuntura.

Si bien el gobierno que sucede a La Alianza, asume con un discurso crítico al modelo mercantilista anterior y promete “reparar” los costos sociales producidos por las reformas de primera generación, en el accionar de sus políticas materializa patrones de organización y concepciones que no distan del modelo de los ’90. Agotados los recursos de los créditos acordados por los OI en la década del ’90, el reordenamiento legal aparece como necesario para la definición de nuevos programas y la gestión de nuevos créditos. Se abre así una nueva etapa en la que el gobierno impulsa una reforma de la reforma a partir de la sanción de nuevas leyes de educación<sup>12</sup> y sus consecuentes modificaciones en la regulación del sistema. Por la continuidad de concepciones, la ausencia de diagnósticos y la negativa a debatir propuestas alternativas a las del PEN podemos afirmar que el modelo político educativo sigue vigente y que la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) tuvo por objeto dar respuesta a un reclamo social con pretensión de ‘cerrar’ la reforma educativa de los ’90, derogando su instrumento más simbólico, la Ley Federal de Educación (LFE), pero sin cambios radicales en ‘esencia’. Un cambio regulatorio mínimo con un cambio legal máximo (Vior, 2009).

En lo que respecta al ámbito universitario sigue vigente el diseño de políticas universitarias de la LES. La promesa de la puesta al día de la deuda financiera con las universidades no sólo no ha sido cumplida sino que la política presupuestaria continúa centrada en programas con financiamiento específico. El Coordinador de Asignación de Recursos de la SPU señala que “la asignación de recursos fue visualizada como un importante instrumento para el diseño de políticas públicas orientadas a inducir comportamientos institucionales. De esta manera, los recursos incrementales fueron distribuidos invariablemente a través de diferentes programas con grados diversos de condicionamiento. En esta misma línea, la evaluación y la acreditación pasaron a formar parte prioritaria de la agenda pública” (Obeide, 2003). Estos programas imponen la agenda prediseñada empujando a las universidades a quedar atrapadas en pactos de sujeción y a recrear continuamente mecanismos para obtener fondos extras. Entre las principales medidas y acciones impulsadas por el gobierno nacional ubicamos:

---

<sup>11</sup> Se considera que la gobernabilidad expresa la capacidad de los actores políticos para producir una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales.

<sup>12</sup> Se sancionan las Leyes de Financiamiento Educativo N° 26075/2005, de Educación Técnico Profesional N° 26058/2005 y de Educación Nacional N° 26206/2006.

-La explícita afirmación de los programas de incentivos a la investigación junto a la necesidad de revisar la normativa vigente orientada a mejorar su productividad.<sup>13</sup>

-El incremento de los programas de becas que aseguren el acceso y la permanencia de los estudiantes de bajos recursos con buen desempeño, orientados a fortalecer áreas críticas de conocimiento (en atención a lo que demanda el mercado de trabajo)

-La generación de un sistema de créditos que permita el libre tránsito de alumnos y docentes por diferentes instituciones universitarias (a nivel regional o internacional)

Miradas en su conjunto estas medidas dan cuenta de la preocupación por los ejes presentes en la agenda de la década anterior. Expresan la materialización de los dispositivos e instrumentos de política puestos de manifiesto en la LES, los cuales no sólo ya han sido adoptados y naturalizados por las universidades (programas de incentivos, evaluación institucional y acreditación de postgrado) sino que se han hecho carne en el sentido común de los sujetos

En el fondo, estas medidas de política entrañan el cambio en la relación Estado-educación superior y se instalan bajo el supuesto de la crisis del modelo universitario vigente, cuya manifestación más visible sería la pérdida de calidad de las universidades y de capacidad para dar respuesta a las demandas del entorno social.

La salida que se propone es que el Estado les exija a las universidades preparar para el empleo en un contexto que parece estar signado, cada vez más, por la “economía del conocimiento”<sup>14</sup>. Discurso que, inscripto en el paradigma del gerenciamiento educativo, se promueve como panacea del desarrollo de los países latinoamericanos sesgando así la mirada a las relaciones de dependencia. Asimismo les exige rendición de cuentas de su accionar a cambio del exiguo financiamiento estatal, política que es justificada por funcionarios de la SPU sosteniendo que la disminución del financiamiento público se produce “en condiciones macroeconómicas adversas y un creciente escepticismo acerca de los beneficios públicos de la educación superior, la cual comienza a ser enjuiciada por su rentabilidad (social) y su aptitud para proporcionar acceso a los mercados de trabajo. (Es en este contexto en el que)

---

<sup>13</sup> Advertimos con preocupación que la investigación continúa en la dirección trazada por la política de incentivos profundizando la ideología de la meritocracia que determina premios y castigos por medio de crecientes instancias de acreditación y evaluación a la “producción”. Estos parámetros, que se imponen bajo pretexto de contribuir a jerarquizar la excelencia académica, en el trasfondo buscan fragmentar cada vez más a la docencia al tiempo que ocultan el avance de la precarización de las condiciones laborales y el borramiento de las funciones y del sentido que tradicionalmente tuvo la universidad pública.

<sup>14</sup> La economía del conocimiento exige un número cada vez mayor de empleados con altos niveles de habilidades, que deben actualizar sus conocimientos de forma permanente, además de regulaciones e incentivos que aseguren la calidad de la oferta educativa y la atención a aspectos curriculares (fundamentalmente ciencias y matemáticas) que aseguren un buen desempeño.



se produce un cambio profundo de las relaciones entre las universidades y el Estado, el cual abandona su rol burocrático -orientado fundamentalmente al control administrativo del presupuesto universitario- por un rol evaluador de los resultados producidos por las universidades, de su calidad y eficiencia operativa. El tema de la rendición de cuentas (accountability) de las universidades al gobierno aparece en la escena pública como una necesidad para dotar de racionalidad y transparencia el uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos” (Obeide y Marquina, 2003).

La tendencia a la sobre regulación de las universidades públicas y la consecuente pérdida de autonomía se va consolidando a medida que aumenta la creciente convergencia de determinados aspectos y/o ejes temáticos de los sistemas educativos nacionales, la gestación de una “comunidad” supranacional de decisores de política educativa y el predominio de la ideología neoliberal a nivel mundial. Procesos que influyen aún más el discurso homogeneizador sobre las políticas educativas.

La centralidad de las políticas de control (evaluación, revalidación, acreditación) hacia las universidades puede advertirse en la agenda que se impone en los distintos encuentros que se producen tanto a nivel nacional, como regional e internacional para concertar los ejes temáticos y programáticos de las políticas. Los mismos se resumen en los acordados en Conferencia Regional para la Educación Superior (CRES, 2008): “educación superior en la sociedad del conocimiento”; “reformas de la Educación Superior” “integración e internacionalización”, “contexto local y global”, “calidad y pertinencia”, “financiación”, “diversidad y diversificación” y “governabilidad de las instituciones”. Como anticipara, la contribución de la educación en función de este último eje cobra fundamental importancia para los gobiernos en la actualidad. De modo paralelo, y de cara a los desafíos que plantea el siglo XXI en vistas a favorecer el desarrollo competitivo de la región, en el marco de la llamada “Sociedad del Conocimiento”, se ha ido imponiendo como prioridad la cooperación en la educación superior. Así, temas tales como la movilidad universitaria, la equivalencia de títulos y grados, los programas conjuntos en diferentes ámbitos y niveles, el uso extensivo de nuevas tecnologías y el establecimiento de redes y programas de trabajo multilaterales, son puestos como ejes de debate para la formulación de políticas educativas, pasando a formar parte de una nueva plataforma organizacional de la educación superior.

Esa nueva plataforma guarda estrecha relación con documentos como el de CEPAL-UNESCO del año 1992: “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” en el que se alerta sobre la situación de los países latinoamericanos en cuanto al “escaso esfuerzo de innovación y difusión de progreso técnico, y sobre todo, en término de lo que hace en el ámbito productivo”. Al mismo tiempo se plantea que los dos objetivos centrales para alcanzar el desarrollo en los años ’90 son la “competitividad auténtica” y la “equidad” pero no se alcanzará “...competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación del conocimiento

científico tecnológico”. En el mismo documento se afirma que existiría “el consenso necesario de parte de los mandatarios latinoamericanos para introducir los “cambios institucionales” que los organismos internacionales están proponiendo con vistas a garantizar la vinculación entre el mundo del trabajo y la educación que este nuevo ciclo estaría reclamando.

Durante el mismo año comenzó a funcionar orgánicamente el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)<sup>15</sup> como una instancia de concertación<sup>16</sup> de políticas que integran la educación a los procesos económicos, sociales y políticos con miras al desarrollo de la región puesto que al parecer éste se basa cada vez más en el conocimiento.

Al decir de la CEPAL (1992), “la competitividad se basa cada vez más en el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos y por consiguiente, el lugar de los países en el mundo depende de lo que hagan en este mundo”. Sin duda nos encontramos ante el paradigma del gerencialismo educativo; enfoque que considera que el propósito crucial de la educación consiste en preparar a los individuos para el empleo y que esta preparación puede estar regida por aquellos que no están íntimamente relacionados con la práctica de la enseñanza (Halliday, J., 1995). Lo que se espera, es que los trayectos de formación se realicen en función de tareas específicas y bajo diseños curriculares flexibles que ofrezcan una gama de opciones o módulos de aprendizaje basados en las competencias que el mercado laboral demanda.

En 1993 la UNESCO constituyó una *Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, presidida por Jacques Delors,<sup>17</sup> la cual elaboró el informe: “La educación encierra un tesoro”. En él se sostiene que hay que apuntalar “la capacidad de los sistemas educativos para convertirlos en un factor clave del desarrollo. Para que ello ocurra es preciso que la educación cumpla un triple papel: económico, científico y cultural. Todo el mundo espera que la educación contribuya a la formación de una mano de obra cualificadora y creadora que sepa adaptarse a la evolución de la tecnología y que participe en la “revolución” de la inteligencia, que es el motor de nuestras economías”.

---

<sup>15</sup> En materia de acreditación el MECOSUR diseñó un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR denominado MEXA. Este mecanismo se estableció un a través del Memorándum de Entendimiento firmado por los países miembros y asociados del MERCOSUR en junio de 1998.

<sup>16</sup>La concertación propone una participación que no incluye la confrontación y el disenso, considerados indeseables y antidemocráticos. El análisis de las estrategias implementadas demuestra que los gobiernos neoliberales llaman a “concertar” una vez que han definido el contenido del acuerdo y una vez que se han establecido de forma clara y precisa los límites que la propia concertación no podrá extrapolar (Gentili, 1999). Por lo tanto suprime la posibilidad de construir consenso democrático o sea “acuerdo entre” un grupo de personas. Lo que busca es obtener consentimiento, concepto que connota “acuerdo con” alguien o algo. (Therborn, 1987).

<sup>17</sup> Delors sostiene que el modelo de crecimiento económico tiene fuertes limitaciones, lo que llevaría a la necesidad de redefinir el papel de la educación. Ésta debe contribuir a que la persona se responsabilice de su destino y de su plena realización. La educación es fundamental como soporte para la vida; para alentar la iniciativa, el trabajo en equipo, el autoempleo y el espíritu empresarial. Ya no basta aprender a aprender sino aprender a emprender; descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas. Su planteo se resume en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser.

El informe reactualiza la teoría del Capital Humano y a partir de él se suceden innumerables recomendaciones de los OI en la misma línea, aunque con un cierto halo de proteccionismo intelectual cuando se refieren a las acciones a llevar a cabo en la región. Así, según el BID (2005) la preocupación por reformar y mejorar los sistemas educativos de la región está basada en “cerrar la brecha entre los países de América Latina y el Caribe y los competidores” en el marco de lo que se considera un contexto de aumento de la competencia internacional y de la necesidad de habilidades centradas en el conocimiento para el desarrollo de las economías nacionales. Por su parte, la *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* de Salamanca (2005) adoptó el compromiso de avanzar en la conformación del *Espacio Iberoamericano del Conocimiento* (EIC) creado en el mismo año, con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad internacional de la región iberoamericana. El mismo pretende llevar a cabo actuaciones en dos campos prioritarios: la educación superior y la investigación científica y la innovación tecnológica. Estos campos pasaron a constituir una de las once metas del Proyecto Metas Educativas 2021, una de las tantas iniciativas que se generan durante el año 2008 para potenciar el EIC. Asimismo se destacan, el *Programa de Movilidad Pablo Neruda*, el *II Foro Iberoamericano de responsables de educación superior, ciencia y técnica*, el *Centro de Altos Estudios Universitarios* y el *Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad*. A estas iniciativas se suman otras tantas a nivel internacional a un vertiginoso ritmo de crecimiento. Entre los programas de cooperación interuniversitaria que se destacan en el ámbito iberoamericano se destacan: MUTIS, PCI (Programa de Cooperación Interuniversitaria) también denominado INTERCAMPUS y PIMA, mientras que el ámbito eurolatinoamericano, podemos mencionar los programas ALFA (América Latina-Formación Académica), Alban, Erasmus World y @lis (Alianza para la Sociedad de la Información). Algunos “especialistas” en la materia (Tovillas, 2003) sostienen que en “la tercera ola de ‘internacionalización’ de la educación superior, esto es, el aumento del número de instituciones y la intensidad con que despliegan sus vinculaciones internacionales, ha tenido como consecuencia la apertura de un debate sobre la conformación de espacios de validación internacional de las agencias nacionales<sup>18</sup> que evalúan las ofertas locales”. Incluso se ha llegado a proponer la conformación de un Certificado Mundial de Calidad (CMC). Una incidencia creciente en la agenda de las universidades de la región deviene de las pautas y orientaciones que comenzaron a tomar forma luego de la firma del *Pacto de Bolonia*.<sup>19</sup> El Pacto se

---

<sup>18</sup> En América Latina y el Caribe, la iniciativa más importante es la Red Iberoamericana para la Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) creada en el 2002.

<sup>19</sup> El impacto del proceso de Bolonia en nuestra región, puede ser advertido a través de proyectos tales como “6X4” UEALC y “Tuning América Latina”. Este surge de la IV reunión de Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC) en la ciudad de Córdoba (España) en octubre de 2002. El proyecto fue sometido al Programa ALFA. Las ocho universidades latinoamericanas que presentaron la propuesta fueron: Universidad Nacional de la Plata, Universidad Estadual de Campinas, Universidad de Chile, Pontificia Universidad

enmarca dentro del Acuerdo General de Comercio de Servicios -firmado en 1995- que entiende que es preciso “liberalizar el comercio de servicios” a escala mundial en tanto “la financiación pública es un elemento de distorsión de los mercados”. La declaración del Área de Educación Superior Europea firmada en la oportunidad, sostiene la necesidad de crear un *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES) a fin de garantizar el intercambio de investigadores, docentes y alumnos, el reconocimiento de títulos y orientar la oferta educativa de acuerdo a la demanda del mercado.<sup>20</sup> Sin duda alguna dicha iniciativa ha sido creada para internacionalizar los parámetros de competitividad del sistema europeo de universidad vinculándolo a las oportunidades que genera para acceder al cada vez más diversificado y competitivo mundo del trabajo.

Bajo el pretexto de la necesidad de generar la capacidad para dar respuestas a las demandas del contexto (paradigma de la responsividad), se les demanda a las instituciones universitarias generar productos educativos que satisfagan la demanda de los usuarios, quienes poseen amplias atribuciones para definir las competencias esperables. Se va trazando así la conformación de un currículum flexible, cada vez más ajustado a las necesidades de ciertos grupos económicos, que en definitiva son los que tienen poder para comprar y comercializar el conocimiento<sup>21</sup>. Esto se instala sobre la base de una cierta concepción de educación.

La *Conferencia Mundial sobre Educación Superior* realizada en París en 2003, entiende a la educación como bien social y global, esto es, como un bien transable en el mercado de comercio a nivel internacional.<sup>22</sup> Se va instalando de este modo la concepción de público no estatal que, en este contexto, desplaza el eje de discusión de la responsabilidad del Estado y su dimensión pública, al incorporar nuevos agentes que comparten la responsabilidad de la educación. La educación pasa a ser un asunto de responsabilidad compartida, es decir de todos y de nadie en particular. Dicha concepción

---

Javeriana (Col), Universidad de Costa Rica, Universidad Rafael Landívar (Guatemala), Universidad de Guanajuato y Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela)

En lo que refiere a las experiencias promovidas por las propias instituciones de educación superior el *Proyecto Estratégico de Reforma Curricular de las Ingenierías del CONFEDI* reviste especial atención. Contempla un sistema de transferencia de créditos que define las cargas de trabajo de los estudiantes, denominado SATC (Sistema Argentino de Transferencia de Créditos) y trabaja sobre el concepto de competencias en una experiencia piloto en cinco carreras de ingeniería.

<sup>20</sup> En todos los casos se comparten los principios de flexibilidad, confianza, transparencia y reconocimiento de los estudios cursados para alcanzar la libre movilidad.

<sup>21</sup> El “paradigma informacional de las universidades en red” acompaña este proceso. El mismo “presupone el desarrollo y expansión de las tecnologías de la información y comunicación que contribuyen a la transformación estructural de los sistemas de educación a distancia, con el propósito de promover la productividad, eficiencia y competitividad para alcanzar los estándares internacionales de calidad profesional. El paradigma de organización social de las instituciones educativas se propone como un modelo de internacionalización, cooperación y expansión de la información y el conocimiento”. (Rocío, A. 2006)

<sup>22</sup> Subyace a esta idea la de “bien público”, es decir la concepción de sistema educativo público de gestión estatal o privada, presente en la actual legislación y en la de los '90. Lo que ahora diferencia a ambos sectores ya no es el fin sino el tipo de gestión o mejor dicho de administración, bajo la concepción de Estado subsidiario, cuyas funciones son las de regulación, evaluación y control, no de principal prestador y garante de la educación.

había sido acordada en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior promovida por la CRESALC-UNESCO en La Habana en 1996. Además, en la oportunidad se propuso avanzar en transformaciones estructurales de las universidades a fin de responder a los desafíos de la sociedad del conocimiento. Se acordó que las mismas deben ser complejas, dinámicas y flexibles y se enfatiza la necesidad de elevar su calidad y ajustar su pertinencia ya que los conocimientos que se producen deben ser definidos por el contexto de aplicación y por su utilidad pública. Se instala así una visión mercantilista de las prácticas académicas universitarias desde una lógica privatista que indica que hay que introducir más mercado en el Estado.

El 13 de septiembre del corriente año se llevó a cabo en Buenos Aires la XX Conferencia Iberoamericana de Educación cuyo lema fue “Educación con inclusión social”. En la misma, los Ministros de Educación aprobaron el Programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” sosteniendo que dicho Programa contribuirá de modo estratégico “a hacer frente a los desafíos del siglo XXI, especialmente en lo referido a la innovación, al desarrollo científico y tecnológico y la incorporación a la sociedad de la información y del conocimiento”.

La noción de “sociedad del conocimiento” fue utilizada por primera vez en 1969 por Peter Drucker y en los '90 fue profundizada en una serie de estudios publicados por investigadores como Robin Mansell y Nico Stehr. La misma surge casi al mismo tiempo que los conceptos de “sociedades de aprendizaje” y de “educación para todos a lo largo de la vida”, lo cual no es fruto de la casualidad. A fines de los '90 aparecería la noción de “sociedad de la información”, suscitada por el desarrollo de la cibernética, que vendría a sintetizar en cierto modo las transformaciones y tendencias descritas por los primeros precursores: penetración del poder de la tecnología y nueva economía del conocimiento científico. En conjunto estas concepciones tienen su impronta en el plano institucional y son las que orientan las actuales tendencias en materia de políticas de investigación, educación e innovación.

### **Reflexiones finales**

El recorrido realizado permite comprender el carácter estructural de los cambios que se han venido introduciendo en el sistema de educación superior. Las propuestas de reforma que comienzan a implementarse en el ámbito universitario a principios de los '90, y que encuentran su marco legal en la Ley de Educación Superior, fueron trastocando el sentido público de la universidad y reconfigurando profundamente sus funciones.

Más allá de considerar las medidas privatizadoras que fueron dando trazos más o menos visibles a las reformas que se introdujeron en las universidades en un proceso altamente competitivo y diferenciador (reducción del gasto público, aumento de la oferta privada, arancelamiento de la oferta educativa, subordinación de la actividad científica y académica a las demandas del mercado, etc.), es preciso

prestar atención a la redefinición no siempre tan visible entre las fronteras de lo público y lo privado. Así, la reestructuración del trabajo académico, la promoción de las políticas de evaluación y acreditación, la pérdida de autonomía de los órganos colegiados y el trastocamiento de las formas de reconocimiento social de las universidades, entre otros, constituyen mecanismos no tan obvios de privatización que contribuyen a reconfigurar el sentido público de las instituciones universitarias. Al distanciarlo de su carácter universal e igualador lo público necesita cada vez más de la lógica de lo privado para garantizar su eficacia. No cabe duda que esta redefinición se asocia a la reconceptualización de la educación, que pasa de ser considerada como un derecho a percibirse como un bien, un servicio asociado a la reestructuración del rol del Estado que pone nuevamente a los individuos como responsables de su educación.

Es importante entender esos cambios en el marco de un proceso regional de ajuste y reestructuración que hoy está dejando entrever el verdadero alcance y sentido con el que se define la agenda presentada como prerrequisito para dar el salto cualitativo en términos económicos. Así el impacto que han tenido y tendrán, en la educación superior, los acuerdos de libre comercio, celebrados en el marco del Pacto de Bolonia, son testigo claro del avance del sector privado y de la subordinación de las universidades públicas a un modelo empresarial gestionado desde la lógica propia del sector privado, bajo la racionalidad instrumental del cálculo costo-beneficio. Por otra parte, se advierte una mayor pérdida de autonomía universitaria en tanto las universidades ya no sólo están subordinadas al Ejecutivo Nacional sino a políticas concertadas de antemano en espacios supranacionales, bajo el discurso de la necesidad de transparencia y confiabilidad, discurso que responde ni más ni menos que a la “cultura de rendición de cuentas”. Como hemos visto, el paradigma del Accontably, por el cual las universidades se ven sometidas a estrictos y crecientes procesos de control, junto al paradigma de la responsividad (que indica la pretensión de que las instituciones mejoren su capacidad de dar respuesta a las demandas del contexto) y del gerencialismo educativo (que considera que la educación tiene el deber y la responsabilidad de preparar a los individuos para el empleo de acuerdo a los cambiantes requerimientos del mundo de la producción), orientan las políticas de reforma de las universidades, introduciendo la lógica privatizadora y mercantilizadora de los conocimientos al interior de las universidades públicas. Es preciso desentrañar en profundidad el sentido último con el que se diseñan e implementan las políticas universitarias en las últimas décadas y tomar conciencia de la responsabilidad que nos cabe en la posibilidad de recuperar el carácter público de la universidad a fin de ponerla al servicio de un proyecto democrático y popular.

## **Bibliografía.**

**Arroyo, Miguel, (2005):** *Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior.* En: Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre política universitaria en América Latina. CLACSO. Bs. As.

**De Souza Santos, Boaventura, (2005):** *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad.* Laboratorio de Políticas Públicas, Miño y Dávila. Bs. As.

**Gentili, Pablo, (2002):** *La Universidad en penumbras. El círculo vicioso de la precarización y la privatización del espacio público.* Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. UERJ – LPP / OSAL, Documento de Trabajo – 03. Río de Janeiro.

**Krotsch, Pedro, (Organizador) (2002):** *La Universidad cautiva. Legados, Marcas y Horizontes.* Ediciones Al Margen. FHyCE. UNLP. Bs. As.

**Martínez, E. y Vega Jurado, J., (2009):** *Las relaciones universidad-entorno socioeconómico en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento.* En Revista Iberoamericana Ciencia, Tecnología y Sociedad n° 12.

**Mollis, Marcela, (2006):** (Compiladora): *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero.* FLACSO. Bs. As.

**Naidorf, Judith, (2005):** *La privatización del conocimiento público en universidades pública.* En: Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre política universitaria en América Latina. CLACSO. Bs. As.

**Oszlak, Oscar, (1997):** *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego.* En Oszlak, O. (comp.), Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego. Volumen 1, Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA. Bs. As.

**Paviglianiti, Norma y Otros, (1996):** *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad.* Miño y Dávila editores. Bs. As.

**Rocío, Amador Bautista, (2006):** *La universidad en red: un nuevo paradigma de la educación superior.* Revista Mexicana de Investigación Educativa Enero-Marzo, año/volumen 11, número 028. COMIE, Distrito Federal México. pp 155-177

**Theiler, Julio., (2005):** *Internacionalización de la educación superior, en Argentina.* En (ed.) Hans Wit y otros: Educación Superior en América Latina: La dimensión internacional. Banco Mundial.

**Bogotá Sotillo, José y Otros, (2009):** *El espacios iberoamericano de educación superior. Diagnóstico y propuestas institucionales.* Fundación Carolina. CeALCI. Madrid.

**UNESCO-EDUCACIÓN, (2004):** *Educación superior en una sociedad mundializada.* Documento de orientación. Francia.