



Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: el papel del poder ejecutivo y del poder legislativo de la nación

MÓNICA MARQUINA
MARÍA CATALINA NOSIGLIA

Introducción

Nos proponemos analizar las políticas universitarias implementadas desde la vuelta a la democracia en Argentina, en 1983, destacando los temas que se fueron incorporando a la agenda política y el papel jugado por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco del actual contexto político latinoamericano. A tal fin se diferencian dos períodos: el que denominamos de transición democrática-diciembre de 1983 a julio de 1989- y el de "consolidación"¹ - desde julio de 1989 a la actualidad-

Argumentamos que estos dos períodos muestran cambios en las dimensiones consideradas -agenda y papel del Poder Legislativo y Ejecutivo-. Con respecto a la primera, se observa 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 relacionadas con los principios neoliberales del modelo universitario "diferenciador y competitivo"

¹ Lic. en Ciencias de la Educación, posee estudios de posgrado en Ciencia Política. Docente de la Cátedra de Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

² Lic. en Ciencias de la Educación, posee estudios de posgrado en Administración Pública. Docente de la Cátedra de Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

(Paviagliniti: 1991). En cuanto a la segunda dimensión, 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 especialistas de la región.

Sostenemos que las variaciones descritas se asocian con las formas que actualmente asumen muchas democracias latinoamericanas fruto de la aplicación de políticas de ajuste ante la crisis económica, y caracterizadas por distintos autores como "delegativas" (O'Donell:1992) o "híbridas" (Malloy:1990), por su tendencia hacia el hiperpresidencialismo y a la restricción en la participación política, social y material de los ciudadanos, entre otras características.

Esta relación entre sistema de gobierno y definición de políticas universitarias podría constituir un proceso que excede al caso nacional considerado, extensible a otros países latinoamericanos. Esta hipótesis se propone para futuros estudios comparados o intercambio entre especialistas de diferentes países de la región, con el propósito de reconocer procesos más globales e identificar las especificidades nacionales.

Características de las actuales democracias en América Latina

Las formas que actualmente asumen muchas democracias en América Latina, que a los efectos del presente trabajo nos sirven de marco contextual para la comprensión de las políticas universitarias en Argentina, han sido extensamente trabajadas por distintos autores² que acuerdan en determinadas características básicas.

En términos generales, las actuales democracias no habrían logrado ni un progreso institucional ni una

efectividad gubernamental en la administración de la crisis social y económica, subsistiendo sin llegar a consolidarse (O'Donell:1992). A diferencia de la transición desde un régimen autoritario, el paso de un gobierno democrático a un régimen democrático abre el camino hacia una "segunda transición" más larga y compleja que muchas veces no puede llevarse a cabo o permanece en situación débil e incierta, sin abrir caminos hacia formas de democracia más institucionalizada.

Un real proceso de consolidación estaría conformado por dos momentos: uno referido a la versión institucional de la democracia como sistema de derechos ciudadanos y de normas que regulan la competencia y el acceso al poder gubernamental y, otro, consistente en el pasaje a formas de democracia social y económica, por la introducción de mayor equidad en las relaciones entre grupos sociales y en la distribución de los bienes económicos. Estos autores afirman que los líderes políticos de la transición subestimaron inicialmente la dificultad del segundo desafío (Torre:1991), bajo la convicción de que la reconstrucción postautoritaria era exclusivamente un hecho político-institucional.³ En el segundo momento las demandas no sólo se dirigieron al carácter democrático de las instituciones, sino también a su capacidad de gobierno.

La principal característica que asumen las nuevas formas democráticas es la delegación en quien gana la mayoría de las elecciones presidenciales de la facultad de gobernar el país de la manera en que lo crea más conveniente por el término en que fue elegido. "Lo que hace el gobierno no necesita parecerse a lo que dijo o prometió durante la campaña electoral; está autorizado para gobernar como lo crea conveniente" (O'Donell:1990). Después de la elección se espera que los votantes vuelvan a su condición de espectadores pasivos.

La manera de producir la demandada capacidad de gobierno para decidir y actuar frente a los desafíos de

la emergencia económica es a través de una fuerte y unilateral iniciativa del ejecutivo presidencial, vía la personalidad del líder de gobierno y el impulso de formas de democracia plebiscitaria; entrando en conflicto la demanda provocada por la crisis con la fluidez del sistema de representación todavía en búsqueda de consolidación.

Otras instituciones como el Congreso o el Poder Judicial, así como las organizaciones sociales y políticas, se constituyen en estorbos a los cuales se tiende a ignorar. Su marginación con respecto a las decisiones más importantes del país profundiza aún más los defectos imputados a las mismas, a la vez que éstas no se sienten responsables por políticas en cuyo proceso de decisión no fueron consultadas. Se produce una caída en la confianza hacia la clase política y la aparición de líderes que buscan el apoyo popular presentándose a sí mismos como extraños al desprestigiado sistema de partidos (Torre:1991). Cabe destacar que estos déficits no son una responsabilidad exclusiva de un gobernante abusivo y centralista, sino también de una dirigencia política y social con prácticas clientelísticas y formas de patronazgo estatal (Malloy:, 1990).

En esta situación, la mayoría de los problemas de la Nación sólo pueden ser solucionados con criterios altamente técnicos. El equipo presidencial, especialmente económico, está protegido políticamente por el líder contra las posibles resistencias sociales⁴. Desde este mecanismo y, bajo la invocación de la racionalidad económica, se privilegia la discrecionalidad administrativa en detrimento de la negociación política. A la vez, el recurso a los decretos por la necesidad del corto plazo tiene rasgos que son perjudiciales en el mediano plazo para el fortalecimiento de las instituciones democráticas (Torre:1991). No existe la rendición de cuentas horizontal, es decir el control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos autónomos de aquél.

Como ya se adelantó, la grave crisis socioeconómica que sufren la mayoría de los países recientemente democratizados origina y a la vez fomenta las características enunciadas. Pero estos efectos no sólo provienen de procesos de desintegración social y económica; también se originan en la profunda crisis del Estado y en el fuerte antiestatismo de las ideas y políticas neoliberales, apoyadas por las instituciones crediticias internacionales y las teorías neoclásicas actuales (O'Donnell:1993). El postulado central es el de invertir los términos de la formulación inicial: la economía ya no es el subproducto de la política sino al revés, lo que implica el reemplazo de la lógica política por la lógica economicista (Portantiero:1993).

En este marco, los ciudadanos se comportan de manera desagregada, oportunista e inmediata, con un débil sentimiento de pertenencia al grupo y una pérdida de su propia autonomía, en una situación de "sálvese quien pueda" y en un clima moral que sólo premia el éxito individual. El debilitamiento de las instancias intermedias de la sociedad produce una profunda desvalorización de la dimensión representativa y participativa de la democracia, principalmente entre aquellos sectores no contenidos por los partidos y los sindicatos existentes, creando las condiciones propicias para la "fascinación del líder" (Zermeno:1989). Esta situación social de aislamiento y segmentación obliga a que sea el Ejecutivo el que centralice las relaciones sociales, concentrando en sus manos las decisiones colectivas.

Las políticas universitarias 1983-1989

La primera etapa del gobierno democrático instaurado en 1983, con la asunción del Dr. Alfonsín, tuvo como principal objetivo el restablecimiento de los principios del Estado de Derecho. La función del gobierno fue desmontar los mecanismos autoritarios de las relaciones entre el Es-

tado y la sociedad fomentando la participación democrática. La reconstitución del universo de valores y la sustitución de la vieja cultura política impregnada por el autoritarismo eran de vital importancia en los inicios de este período democrático.

Enmarcada en esta concepción una de las primeras medidas que toma el gobierno en materia educativa es la normalización de las universidades nacionales, que consistió en la restauración de los principios reformistas de la autonomía, la participación estudiantil, el fomento del pluralismo ideológico que garantizara un alto nivel académico y la apertura de la universidad a las aspiraciones educativas de todos los sectores. Estos principios se vieron plasmados en la legislación universitaria de este período⁵. El decreto 154/83 se dicta ni bien asume el gobierno democrático antes de que funcionara regularmente el parlamento. Esta norma es revisada y aprobada por el Congreso como una de las primeras medidas de acción legislativa. A partir de allí, se establecen las ulteriores regulaciones para el nivel, que otorgan un papel central a la comunidad universitaria en la democratización de sus instituciones.

La normalización se inicia con el nombramiento de rectores normalizadores cuya tarea tuvo como fin promover la constitución de los órganos de gobierno universitario conformados por los representantes de los diferentes claustros quienes se dieron sus propias normas de funcionamiento. Para que esto fuera posible se restablecieron los estatutos vigentes en las universidades a 1966 -último período autónomo de las Universidades Nacionales-, se reincorporaron los docentes cesanteados durante la dictadura militar, se llamó a concursos de docentes, se reconocieron los centros de estudiantes y se dotó de autarquía financiera a las casas de estudios⁶.

Como las normas de la normalización universitaria tenían objetivos y vigencia acotados, fue el parlamento el actor principal en la presenta-

ción, entre 1984 y 1989, de varios proyectos de Ley Universitaria. La mayoría de ellos se proponían regular la creación, organización y funcionamiento de las universidades nacionales, considerándolas como personas jurídicas de derecho público, con un gobierno formado por órganos colegiados con representación de los sectores que constituyen la comunidad universitaria. Se va instalando la idea de que la garantía de una mayor autonomía requiere que, en el supuesto caso de intervención, sea un órgano distinto al Poder Ejecutivo quien la efectúe. Los proyectos proponían que la intervención la realizara el Congreso, y que el órgano competente para la revisión de los actos de las universidades fuera el Poder Judicial.

Dada la crisis económica proponían, además del aporte del Estado, fuentes no tradicionales de financiamiento universitario, como el establecimiento de impuestos especiales a los graduados universitarios, el aumento del impuesto a las ganancias a aquellos alumnos o padres de alumnos universitarios contribuyentes y la participación de las empresas en el financiamiento universitario, a través de desgravaciones impositivas cuando efectuaran donaciones a las universidades. También se incluía la prestación de servicios de las Universidades a terceros y que los organismos públicos contrataran preferentemente a las mismas para la realización de trabajos de consultoría o asesoramiento técnico (Nosiglia:1990).

Pese a estas propuestas, los proyectos de Ley Universitaria no se trataron y muchos de ellos fueron perdiendo estado parlamentario. Las urgencias de orden económico empiezan a concentrar la atención de los actores políticos lo cual explica, en parte, la desactivación de las acciones parlamentarias en materia de política universitaria. El debate se reabre con diferentes actores, temáticas y representación de partidos políticos en el parlamento a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en 1993.

Las conquistas alcanzadas en el

plano de las libertades públicas, las garantías individuales, la convivencia pacífica y pluralista y el Estado de Derecho son logros del primer gobierno democrático que se reflejaron en la definición de políticas universitarias. Sin embargo, este enorme paso adelante no contempló la resolución de la grave crisis económica en la que estaba sumergido el país. Los intentos de aplicación de principios de justicia social se vieron dificultados tanto por problemas de gobierno como por la facciosidad corporativa de algunos sectores sociales. La disminución de la confianza de la ciudadanía por la incapacidad de solucionar los problemas económicos, y las dificultades del Estado para limitar el poder de los grupos económicos más concentrados produjo una gran crisis que anticipó el cambio de gobierno.

Las políticas universitarias 1989-1995: parte I

Con el fracaso de los primeros gobiernos democráticos en el logro de la consolidación, la propuesta neoliberal-conservadora en América Latina pasa a ocupar un lugar central, encarnada en líderes civiles de tradición popular que la presentan como única alternativa frente a la crisis y a la transformación de la actividad económica, institucional y administrativa que impone la reconversión capitalista a escala mundial.

En este marco las características de la "democracia delegativa" comienzan a tomar más fuerza, produciendo sus efectos en la agenda política universitaria y en el papel desempeñado por los diferentes actores políticos. 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 Nacional⁷.

Las orientaciones políticas universitarias de este período pueden ser

agrupadas en cuatro temas principales que reflejan las prioridades establecidas por las nuevas autoridades: el financiamiento, la evaluación universitaria, el tratamiento de la autonomía y la diferenciación institucional.

En cuanto al tema del financiamiento de las universidades se pone en el centro del debate la necesidad de buscar nuevas fuentes de recursos dada las restricciones presupuestarias proponiendo, entre otras medidas, el arancel universitario como mecanismo de ajuste financiero, frente a una paralela disminución de los recursos del tesoro nacional dedicados al sector. También se propone la creación de cooperadoras de padres a efectos de recaudar aportes voluntarios, y comienza a estudiarse la posibilidad de que las universidades reciban apoyo económico por parte de fundaciones o empresas privadas, a cambio de beneficios de carácter impositivo y participación en el manejo administrativo de las casas de estudios. Si bien estas propuestas no se concretan, el gobierno crea un estado opinión pública en torno al tema que moviliza a la comunidad universitaria.

En el Presupuesto del Estado Nacional de 1992 se innova en las partidas destinadas a las universidades ya que se destina al Ministerio de Cultura y Educación una suma a distribuir entre las Universidades Nacionales según los criterios que estableciera el propio gobierno nacional, dando cuenta de su paulatina injerencia en la política de las universidades. El broche final es la redacción por parte del PEN de un anteproyecto de Ley sobre Régimen Económico-Financiero para las Universidades Nacionales, que incluye la posibilidad del arancelamiento, el impuesto al graduado y la búsqueda por parte de las Universidades Nacionales de recursos adicionales en el mercado productivo. En el anteproyecto el Ministerio conserva una suma del presupuesto para ser distribuida por él en función de parámetros de eficiencia del gasto y calidad edu-

cativa, e introduce la posibilidad del pago de salarios diferenciales por universidad. Sectores opositores al anteproyecto afirman que la modalidad de distribución, arbitraria y discrecional, sustrae decisiones que son atribución exclusiva del parlamento⁸.

Otro tema que provoca controversias en la comunidad universitaria es la determinación del órgano competente para revisar las resoluciones del Consejo Superior de las universidades. Ante diversos pedidos de revisión de actos del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el gobierno establece a través de algunas normas -decreto 1111/90 y 190/91- que es el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio del ramo, el órgano revisor de las decisiones del cuerpo máximo de la universidad. Esta interpretación es validada por fallos de la Corte Suprema de la Nación, órgano que va perdiendo autonomía frente a Ejecutivo.

Por otra parte se crea un conjunto de instituciones universitarias, mayoritariamente privadas. Por vía de excepción al decreto 451/73, que suspendía los trámites de autorización provisional de establecimientos universitarios privados surgen, a partir de julio 1989, veinte nuevas Universidades Privadas y dos Institutos Universitarios⁹.

También se instala el tema de la evaluación de las instituciones universitarias con la realización, desde el Ejecutivo, de un proyecto con financiamiento del Banco Mundial denominado "Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria", cuyo producto previsto era la elaboración de una metodología de evaluación universitaria. Dicho proyecto fue rechazado por la comunidad universitaria, que cuestionó el establecimiento de un sistema nacional de evaluación común a todas las Universidades Nacionales y unidades menores, por ignorar las características particulares de cada contexto social y cultural, denunciando que la uniformidad del método de análisis apuntaba a esta-

blecer diferencias entre las universidades.

La primer parte de este período se cierra con la sanción en el Congreso de la Ley 24.195, en 1993. La Ley de Federal de Educación establece sólo los lineamientos principales que deberá contemplar una ley específica para el sector, pero limita la autonomía universitaria exclusivamente al aspecto académico, fija la posibilidad de que dispongan otras fuentes de financiamiento distintas del aporte del Estado, y permite la organización de universidades alternativas, experimentales y a distancia; creadas libremente por iniciativa comunitaria, sin definir claramente sus características y funciones (Nosiglia y Marquina: 1993).

En febrero de 1993 se crea, dentro del Ministerio de Cultura y Educación, la Secretaría de Políticas Universitarias, encargada de definir lineamientos políticos y estrategias para el sector, supervisar el cumplimiento de la legislación vigente y diseñar políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del sistema universitario (decreto 506/93). De este modo se jerarquiza institucionalmente el tratamiento de la temática universitaria por parte del PEN.

Las políticas universitarias 1989-1995: parte II

Con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias se modifica la estrategia de definición de políticas para el sector. De un primer momento en donde las propuestas del Ejecutivo se basaron en discursos más que en concreciones, se pasa a la efectiva aplicación de políticas dispersas, 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 de manera integrada en el proyecto de ley que posteriormente envía el PEN al Parlamento.

Entre dichas medidas se destaca

la creación de órganos de consulta y asesoramiento sobre la política universitaria, como el Consejo de Planificación Universitaria Regional y el Consejo Nacional de Educación Superior, por medio de los cuales se busca legitimar las políticas del Ejecutivo frente a las universidades con miembros que no pertenecen al gobierno de las mismas¹⁰.

El PEN 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 uniformar el régimen laboral no fue exitoso, se propone la descentralización salarial (Ministerio de Cultura y Educación: 1994 c), proceso a través del cual cada universidad establece sus propios salarios según sus recursos y asume la representación de la parte empleadora en las negociaciones colectivas, 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 establece vía ley presupuesto 1995¹¹. Paralelamente el PEN aplica medidas parciales cuyo objeto es la diferenciación salarial en base a méritos, como el programa de incentivos a docentes-investigadores.

También el PEN reinstala el debate sobre el financiamiento de las Universidades Nacionales, enviando al Congreso un proyecto de modificación del régimen económico-financiero en forma separada del proyecto de Ley Educación Superior, en el que mantiene los principios ya establecidos en el anteproyecto sobre el mismo tema redactado en 1991. Además de la posibilidad del arancel y de la asignación al Ministerio de una suma global a distribuir a las universidades en función de parámetros de eficiencia, determina que las plantillas de personal docente y no docente de las universidades deben ser elevadas a

estudio y aprobación del PEN y posibilita que cada una de ellas otorgue asignaciones complementarias no permanentes, en calidad de premios, al personal docente y no docente que no impliquen requerimientos adicionales de financiamiento al Tesoro Nacional.

Otra de las fuentes de financiamiento privilegiadas por el PEN es la obtención de recursos a través del sector externo. Un crédito de 150 millones de dólares del Banco Mundial, en 1994, es otorgado para mejorar la capacitación de los docentes y favorecer el desarrollo de los posgrados. Las propuestas de este organismo internacional tienen marcada influencia sobre el PEN en materia de educación superior, que se observa en los temas que constituyen su agenda, en el tipo de conceptualización que realiza de los mismos, en las propuestas de reforma y en la forma de empleo de los recursos públicos. Para algunos autores, los documentos presentados por este organismo "...son la expresión de la política "arrolladora" que ha realizado en materia de universidades el Ministerio de Cultura y Educación, enmarcadas en el modelo diferenciado y competitivo..." (Paviglianiti: 1995).

También se reinstala el tema de la evaluación de las universidades al promoverse, según los criterios fijados por el Ministerio de Cultura y Educación, la firma de convenios en los que el Poder Ejecutivo Nacional se compromete al financiamiento de dicha tarea (Ministerio de Cultura y Educación, 1994 c)¹². Por otra parte, vía el decreto 256/94, el PEN se reserva la determinación de "incumbencias" para aquellas actividades y profesiones cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público, determinando también a qué profesiones le serán fijadas.

El PEN intenta reactivar y mejorar el sistema de estadísticas universitarias a fin de contar con información básica disponible para la toma de decisiones o la consulta (Ministerio de Cultura y Educación, 1994 b).

Algunas de las medidas instrumentadas a tal fin fueron la publicación de un documento sobre Estadísticas Básicas de las Universidades Nacionales 1982-1992, que actualiza las series estadísticas interrumpidas en 1985, y la aplicación de un Censo de Estudiantes Universitarios. Ambas medidas recibieron críticas de sectores de la comunidad universitaria. Se cuestionó la metodología utilizada en la definición de variables y las limitaciones de la información que hace que se deban tomar con reserva sus conclusiones. Con respecto al censo, fueron algunos estudiantes quienes lo resistieron y manifestaron su desconfianza. Se argumentaba que este instrumento se constituiría en un mecanismo de control ya que era obligatorio y no se resguardaba el anonimato de los censados. Asimismo, se sostenía que el objetivo implícito era el ajuste económico mediante la reasignación presupuestaria, la aplicación del arancel a los estudios de grado y el cierre de carreras.

Luego de una política de creación de nuevas universidades privadas, durante la gestión Salonia, se intenta retornar, con el decreto 2330/93, a una postura más restrictiva estableciendo mayores exigencias académicas y financieras para la creación de nuevas unidades académicas privadas. Sin embargo, luego de un primer período en donde se detiene el impulso de creación, se retoma dicha política en 1994, permitiéndose la existencia de ocho nuevas universidades privadas, lo que hace suponer que dichos criterios de control no se cumplieron en toda la extensión que sugiere esta norma¹³.

Tratamiento parlamentario y sanción de la ley de educación superior

Sancionada la Ley Federal de Educación, el parlamento se aboca a la tarea de tratar una ley que reglamentará el sistema de educación superior en su conjunto, principalmente a partir de un proyecto enviado por el PEN

en el que se incluyen, ya de manera integrada, muchas de las políticas descriptas. Con esto queremos remarcar que el PEN no sólo reactiva la discusión sobre el tema sino que, a la vez, establece la agenda de discusión, en la que se incluyen cuestiones que ya estaban en proceso o en proyecto de aplicación.

Durante el debate del tema en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, el PEN envió sucesivos borradores que fueron presentados como propios por el bloque oficialista. Pese a que el principal ámbito de tratamiento de la ley es el parlamento, el PEN continuó siendo el decisor de las reformas al proyecto, a partir de las discusiones con otros bloques.

El dictamen de la mayoría de la Comisión de Educación confirma, en sus diversos aspectos, las tendencias hasta aquí señaladas en lo que respecta al papel decisivo del PEN en la definición de las políticas universitarias. Vuelve a incluir el tema del régimen económico-financiero como parte del texto del Proyecto de Ley de Educación Superior, a pesar de la presentación de diversos proyectos específicos del tema, y establece la posibilidad del arancelamiento de los estudios de grado, la descentralización salarial docente y la atribución del Ministerio en la distribución de una partida especial a las distintas universidades según sus criterios.

También se concreta en el proyecto la evaluación de la calidad universitaria por parte de un organismo creado en la órbita del Ministerio de Cultura y Educación, y la creación de un Consejo de Universidades, presidido por un representante del Ministerio de Cultura y Educación, que se constituye como el principal órgano de coordinación del sistema universitario en su conjunto. Surgen disidencias que tienen que ver, por un lado, con la posibilidad de que los nuevos órganos debiliten a los ya existentes - como el Consejo Interuniversitario Nacional- y, por otro, con la limitación a la autonomía universitaria, en la medida en que se transformen en

fuertes instancias de control político¹⁴.

Reaparece con más fuerza la posibilidad de crear nuevos tipos de instituciones, como Institutos y Colegios Universitarios, tendencia que desdibuja las funciones que tradicionalmente asumen las Universidades Nacionales, complejiza los mecanismos de articulación con estas nuevas modalidades y relega el papel del Estado en la regulación de las mismas.

En el proyecto en cuestión el papel del Ministerio de Cultura y Educación es decisivo en el proceso definitivo de creación de universidades nacionales -pese a que las mismas son creadas por ley- y su posterior acreditación, y es quien establece los planes de estudio de determinadas profesiones cuyo ejercicio pudiere comprometer el interés público. A la vez, intenta regular características específicas del funcionamiento de las Universidades Nacionales, establece causales de intervención universitaria poco claras y restricciones a la regularidad de los alumnos y al funcionamiento del gobierno de las instituciones que deberían definir los respectivos estatutos.

Debemos destacar que, además del dictamen de mayoría, la oposición presentó dos dictámenes en minoría que difieren en los puntos comentados y reflejan, en cierta medida y pese a la agenda establecida por el PEN, muchos de los principios reformistas del 18. Pero, pese al tratamiento demorado del proyecto -por cuestiones electorales y otras más urgentes relacionadas con la situación económica nacional- y finalizadas las elecciones nacionales que dieron una amplia victoria al oficialismo, el mismo se debate en sesión de la Cámara de Diputados del 7 de junio de 1995, con algunas modificaciones al dictamen de mayoría, con la presencia del bloque oficialista, sus aliados provinciales y del MODIN, y la ausencia de los diputados de los bloques opositores de la UCR y del FREPASO.

Entre las principales modificaciones realizadas en el recinto, cabe

destacar la inclusión de un capítulo sobre derechos y deberes de docentes y estudiantes de instituciones públicas de educación superior; tema no contemplado en el dictamen de mayoría; y el reconocimiento de asociaciones de estudiantes, a los que se les permite obtener personería jurídica.

Se modifica la composición de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, al ampliar el número de miembros propuestos por el Congreso de la Nación y reducir el número de los propuestos por el CIN y el CRUP; y se permite la reelección de los mismos. También se modifica el proceso de reconocimiento de los estatutos de las instituciones universitarias, ya que los mismos deberán ser aprobados -y no comunicados, como se establecía en el dictamen- por Ministerio de Cultura y Educación¹⁵.

Por otra parte, se otorga atribución a cada facultad para establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes si las mismas forman parte de universidades con más de 50.000 alumnos, cláusula que transforma a las grandes universidades nacionales en federaciones de facultades, dado que se quitan competencias que corresponden a los Consejos Superiores.

Se suprime la causal de intervención referida al caso de "conflicto grave de competencia con los poderes del estado", cláusula que había sido cuestionada debido a su ambigüedad. A la vez, se agrega que la intervención a las universidades "nunca podrá menoscabar la autonomía académica".

En cuanto a las cláusulas referidas a los órganos de gobierno universitario, se establece la diferenciación entre funciones legislativas y funciones ejecutivas para los órganos colegiados de gobierno y cargos unipersonales, respectivamente. Este tema estaba contemplado en el proyecto del PEN, pero había sido excluido del dictamen de mayoría. Por su parte, se conforma el claustro de "docentes"-y no de "profesores", como establecía el dictamen- y se incluye la represen-

tación del personal no docente en los cuerpos colegiados al igual que la posibilidad de que los directores de carrera de carácter electivo formen parte de ellos.

En el tema del régimen económico financiero de las universidades nacionales, se suprime la palabra "principal" referida a la responsabilidad del estado en el aporte para el sostenimiento de dichas instituciones, y se aclara que los mismos deberán garantizar su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Pero se establece por ley que la distribución del aporte del Estado Nacional a las universidades nacionales estará basada en indicadores de eficiencia y equidad. La gravedad de este párrafo radica en que, vía reglamentación, el Poder Ejecutivo podría establecer estos parámetros, cumpliendo funciones de distribución de fondos entre las universidades, que corresponden específicamente al Poder Legislativo. Si bien se aclara que los recursos adicionales percibidos por las universidades no implicarán una reducción de los fondos aportados por el Tesoro Nacional, nada dice sobre si estos se verán incrementados, como sí se estableció en la Ley Federal de Educación para la totalidad del sistema educativo. En el mismo capítulo, se prohíbe destinar los recursos adicionales adquiridos por las universidades nacionales a gastos corrientes, y sí a becas, préstamos, subsidios y apoyo didáctico. Pero estos beneficios estarán destinados a quienes, además de imposibilidad económica, demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución.

El Ministro de Educación y su Secretario de Políticas Universitarias fueron invitados a presenciar el tratamiento de la ley y participaron del debate y en las negociaciones de algunos de los artículos durante el tratamiento en particular en la Cámara de Diputados¹⁶. Dichas presencias, la ausencia en el debate de los diputados de los dos bloques opositores más importantes del parlamento y la indi-

ferencia mostrada por los parlamentarios oficialistas a la amplia movilización del sector estudiantil que en las calles se opuso al contenido de la propuesta oficial, no son más que una constatación de lo expresado a lo largo del presente trabajo.

Llegado el proyecto con media sanción a la cámara alta, los Senadores de la Comisión de Educación manifiestan su voluntad estudiarlo en profundidad. Previamente, aprueban una iniciativa que amplía el número de los miembros de dicha comisión, que hace posible que el bloque oficialista vuelva a tener mayoría¹⁷. Dentro de este bloque, no hay coincidencias respecto de la necesidad de modificar el proyecto de Ley de Educación Superior con media sanción.

En esta última etapa, se observa una amplia movilización de la comunidad universitaria en su conjunto, a través de la realización de marchas masivas, campañas de recolección de firmas, jornadas de debate, asambleas, solicitadas, etc.¹⁸. Por su parte, atendiendo al pedido del Senado de propuestas concretas de modificación, el CIN se reúne en plenario extraordinario los días 4, 5 y 10 de julio de 1995. En ese marco, y con la presencia del Secretario de Políticas Universitarias, se acuerda una propuesta de reforma a los artículos del proyecto de Ley de Educación Superior con media sanción de la H. Cámara de Diputados de la Nación, que posteriormente es presentada a los senadores del Congreso de la Nación. La misma, si bien no cambia el espíritu original del proyecto del oficialismo, modifica o elimina sesenta de los ochenta y un artículos del proyecto, y es elaborada en base a un borrador elaborado por el rectorado de la Universidad de Buenos Aires¹⁹.

Pese al compromiso de algunos senadores de aceptar el consenso alcanzado y reflejado en la propuesta realizada por el CIN -que también contaba con acuerdo de la bancada de la UCR-, una orden llegada de Casa de Gobierno determinó que el 12/7/95 un grupo de senadores justicialistas firmara un dictamen sin cambios con

respecto a la media sanción aprobada en la Cámara de Diputados, despacho que luego es aprobado por el bloque oficialista.

Finalmente, el 20 de julio de 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior N° 24.521, con la asistencia de muy pocos senadores durante el debate y con la oposición parcial de dos miembros del propio bloque oficialista. La Ley es aprobada sin modificaciones a la media sanción de la Cámara de Diputados, con veintiséis votos a favor del justicialismo, el Movimiento Popular Neuquino y el Movimiento Popular Fueguino, contra 12 de la UCR, el FREPASO y el resto de los partidos provinciales.

Finalmente, cabe destacar que la ley sufre dos vetos por parte del Poder Ejecutivo, uno de los cuales quita de la norma la facultad del Congreso de la Nación para otorgar becas y subsidios otorgables en virtud de lo establecido en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, medida que muestra, una vez más, la primacía del papel del Poder Ejecutivo por sobre el del Poder Legislativo en la definición del marco global de políticas que regirán el funcionamiento de las Universidades Nacionales de aquí en adelante.

Reflexiones finales

No caben dudas de que las nuevas formas que hoy adquieren las democracias en América Latina se reflejan en el estilo de definición de políticas universitarias en la Argentina actual. Se ha observado, a partir de 1989, el papel decisivo que asume el Poder Ejecutivo Nacional en el diseño de las mismas, no sólo desde su ámbito, sino también ejerciendo presión sobre el parlamento, del que ha sustraído la función legisladora.

Por su parte, el Congreso ha aprobado una norma que no hará más que organizar, integrar y concretar políticas pensadas y aplicadas de manera dispersa, pero efectiva, desde 1989, por los equipos técnicos del Ministerio de Cultura y Educación bajo directivas del Banco Mundial y otros

organismos internacionales.

En este marco, otros son los temas de la agenda política universitaria actual: el ajuste del presupuesto universitario y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento; la medición de la calidad en función de parámetros de eficiencia y equidad, con la posterior acreditación y publicación de sus resultados; la creación de nuevos órganos de control; la regulación del funcionamiento del gobierno de las universidades; la diferenciación institucional y la descentralización salarial docente; entre otros.

En definitiva, medidas que implican, por parte del gobierno, una redefinición de los principios reformistas del 18, en la que la autonomía ya no es la garantía de una universidad independiente de la injerencia del poder político, sino que hoy el término es utilizado para otorgar atribución a las universidades para fijar aranceles o mecanismos restrictivos al ingreso de los estudiantes, en base al argumento de una correlativa responsabilidad pública por los resultados de su acción entre la comunidad universitaria y la sociedad en su conjunto, a la que debe dar cuentas de su actuación. También es utilizado para justificar la descentralización salarial docente.

Sólo queda estar atentos al comportamiento de la comunidad universitaria y de la sociedad en general. En cuanto a la primera, y a partir de lo comentado en el presente artículo, parece no haberse rendido en la pelea en defensa de la Universidad Nacional, sobre todo teniendo en cuenta el papel jugado por los estudiantes ante el tratamiento del Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados y las acciones que actualmente se están realizando ante la justicia por la inconstitucionalidad de la norma. En cuanto a la sociedad en general, es posible que las características de apatía y aislamiento señaladas al comienzo se hallen presentes tanto en lo que respecta a la actual situación de la universidad cuanto al futuro del país en general. Sería interesante observar si

las tendencias analizadas se asocian con las de otros casos nacionales, lo que nos permitiría reconocer procesos más abarcativos desde los de donde distinguir las particularidades de cada país.

Notas

¹ Si bien así es definido convencionalmente, entendemos que es discutible señalar el momento en que la democracia está realmente consolidada ya que "...resulta claro que el indicador de un mero recambio presidencial normal no es suficiente", (Portantiero, 1993). Quizá sea más atinado el término "segunda transición" utilizado por O'Donnell (1990).

² O'Donnell: 1992 y 1993; Portantiero: 1994; Sain: 1994; Torre: 1991; Weffort: 1994; Malloy: 1990; Ducatenzeiler y Oxhorn: 1994; Paramio: 1993, entre otros.

³ Los primeros turnos de gobierno postautoritario "...encararon con gruesos errores de cálculo las relaciones entre política y economía y debieron pagar el precio de que al concluir sus mandatos no fueran revalidados" (Portantiero: 1993).

⁴ "...la intervención del ejecutivo presidencial (...) toma la forma de una política de hechos consumados que es elaborada en el sigilo por gabinetes tecnocráticos que operan al abrigo de las presiones sociales y políticas" (Torre: 1991).

⁵ Decreto 154/83 y Ley 23068 sobre normalización universitaria; Ley 23115 de revisión de concursos substanciados durante el gobierno militar y Leyes 23151 y 23569 sobre régimen económico-financiero de las Universidades Nacionales.

⁶ La normativa de la época muestra que en el marco de esta autarquía las Universidades Nacionales podían obtener financiamiento de fuentes distintas a la del Estado, con la prohibición de tasas por los estudios.

⁷ A juicio de Susana Vior y Norma Paviglianiti, que analizan este período, el Ministerio "...no formula una política universitaria explícita. Interviene con acciones puntuales que, sin embargo, alteran profundamente la situación existente a mediados de 1989" (Vior, S. y Paviglianiti, N.: 1995).

⁸ En esta época se observa una fuerte oposición de los rectores a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), de la Federación de Estudiantes Universitarios (FUA), de la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) y de la Confederación General del Trabajo (CGT).

⁹ En una investigación sobre las características de estas nuevas universidades se destaca que, a diferencia de las de la década del 60', las nuevas instituciones ofrecen, en general, un número reducido de carreras, concentradas alrededor de las disciplinas de administración, economía y comunicaciones. La concentración en dichas áreas y la oferta de carreras cortas obedece a la satisfacción de necesidades empresariales en sus diferentes campos de ac-

ción. (Tiramonti, G. y otras, 1993). También se crean algunas Universidades Nacionales que responden a demandas de tipo clientelístico de algunos legisladores, principalmente en la Provincia de Buenos Aires. Finalmente y bajo la normativa de Universidades Provinciales se crean dos Institutos Universitarios oficiales que responden a solicitudes de reconocimiento de la formación superior realizada en el Ejército y la Armada.

¹⁰ Los Consejos de Planificación Universitaria están concebidos como ámbitos de coordinación interuniversitaria y con el Gobierno Nacional, Provincial y el medio en general. Los integran universidades nacionales, provinciales y privadas; el gobierno provincial y el nacional con voz pero sin voto; y representantes de instituciones u organizaciones sectoriales. Este decreto innova con respecto a los órganos de coordinación universitaria ya que integra a universidades públicas y privadas en un trabajo común y a los gobiernos provinciales e instituciones sectoriales con un criterio regional. Por su parte, el Consejo Nacional de Educación Superior creado en el mismo año pertenece a la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y Educación y tiene como objetivo asesorar al ministro en la determinación de las orientaciones adecuadas para el desarrollo de niveles de excelencia. Integran este órgano personas destacadas en áreas científicas, culturales y productivas, designados por el ministro del ramo.

¹¹ Por su parte, medidas como las contenidas en el decreto 290/95, de reducción de salarios que superen los 2000\$, y el decreto 2360/94, de reducción en 145 millones de pesos de las partidas presupuestarias destinadas a educación, implicaron limitaciones significativas al funcionamiento de las universidades y comprometen las posibilidades de aplicación de la descentralización salarial.

¹² Hasta la actualidad se firmaron once convenios, nueve con Universidades Nacionales y dos con Asociaciones de Facultades. A través de los mismos se fijan las características que tendrá la evaluación interna y externa. La autoevaluación la financia la universidad y la evaluación externa el Ministerio.

¹³ Actualmente existen 36 Universidades Nacionales, 45 Universidades Privadas y 4 Institutos Universitarios creados bajo el régimen legal de universidades provinciales.

¹⁴ La inclusión del tema de la evaluación en la agenda política universitaria produjo un inédito debate al interior de las universidades nacionales, que vieron afectada la autonomía. Como saldo positivo, dicho debate culminó en propuestas específicas por parte de las universidades, y una crítica fundamentada a la iniciativa del PEN. Por su parte, una de las propuestas de los bloques parlamentarios de la oposición fue que el organismo encargado de la evaluación dependiera del Poder Legislativo.

¹⁵ Pero este organismo, en caso de considerar que los estatutos no se adecuan a las normas vigentes, deberá recurrir a la Cámara Federal de Apelaciones. En caso de que el Ministerio de Cultura y Educación no plantee

observaciones en el término de diez días, se consideran aprobados y deberán ser inmediatamente publicados.

¹⁶ Al respecto se señala en el diario La Nación "...Jorge Rodríguez, Ministro de Educación, recordó sus años de parlamentario durante el ríspido debate de la ley que regirá la instrucción superior. Puntualmente recorrió bancas, intercambió palmoteos y deslizó su convencimiento sobre las bondades del proyecto..." (Diario La Nación, pág. 6 sección 3 del 12/6/95).

¹⁷ Mayoría que había perdido con la renuncia del Senador Alberto Rodríguez Saá y la separación del Senador José O. Bordón del bloque oficialista.

¹⁸ El movimiento estudiantil, además de la realización de cinco marchas masivas de protesta, lanza una campaña de recolección de ochocientos mil firmas para exigir al Congreso la convocatoria a una consulta popular vinculante sobre el proyecto en cuestión, intentando poner en práctica los nuevos mecanismos de democracia semidirecta consagrados por la nueva Constitución. También convoca a una Asamblea Universitaria Nacional en la que participan rectores, decanos, estudiantes, profesores y graduados de veinticuatro universidades nacionales públicas de todo el país. Esta asamblea, con la asistencia de más de cuatrocientas personas, rechaza la letra y el espíritu del proyecto, calificándolo de "inconstitucional, detallista y ambiguo", y envía sus conclusiones al Senado de la Nación. Otra respuesta de significativa importancia se observa en una carta pública firmada por casi doscientos profesores universitarios, en donde se señala la existencia de graves falencias que "...ponen en peligro el desarrollo futuro de la educación superior en el país...". Se advierte, además, de la necesidad de evitar "...subsumir la lógica que debe regir a las instituciones educativo-académicas a la lógica del poder político". Para los firmantes, el proyecto "...pone en peligro la calidad y la excelencia de la enseñanza y la investigación ..." y "...vulnera algunos principios básicos establecidos en la Constitución". Entre otros académicos, esta carta fue firmada por Gregorio Weinberg, Ernesto Sábato, Juan Carlos Portantiero, Gregorio Klimovsky, Guillermo Jaim Etcheverry, Patricio Garrahan y Germán Bidart Campos.

¹⁹ Entre los principales acuerdos logrados se anulaba la figura de Institutos universitarios, manteniendo a la Universidad como único tipo de institución del sistema universitario. También se eliminaba la atribución del Ministerio de Cultura y Educación de fijar la carga horaria mínima de los planes de estudio y de establecer contenidos mínimos y criterios sobre la formación práctica a las profesiones reguladas por el Estado, con lo cual sólo debían acreditarse ante la Comisión de Evaluación y Acreditación. Por su parte, sólo las Universidades estaban habilitadas para crear entidades privadas de evaluación. Se quitaba la disposición de aprobar dos materias por año para mantener la regularidad, y la de tener la mitad de la carrera aprobada para ser representantes de claustro. También se anulaba la cláu-

sula que establece que las facultades determinarán su régimen de acceso, permanencia y promoción en las universidades con más de cincuenta mil estudiantes. Con respecto a los órganos de cogobierno, se establecía que dentro del claustro docente los profesores tendrían mayoría relativa. Además, cada universidad determinaba el tipo de representación que tendrían graduados y no docentes, y se quitaba la posibilidad de que los directores de carrera formaran parte de los cuerpos colegiados. En el capítulo de financiamiento, se hacía referencia al artículo 75, inc. 19 de la Constitución Nacional y se establecía que los recursos no utilizados se transferirían al año siguiente de manera extrapresupuestaria. Se quitaba la expresión "...tasas por los estudios de grado...", manteniéndose "...tasas por los servicios que presten...".

Bibliografía

- DUCATENZEILER, G. Y OXHORN, P. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. No 133. IDES, Bs. As., 1994.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. *Orden del día N° 1147*. Sesiones de Prórroga. Buenos Aires, 16 de diciembre 1994.
- MALLOY, J. Economic crisis and democratization: Latin America in the 1989's". En *The Latin American and Caribbean contemporary world*. Vol. 8, 1991.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Política presupuestaria para el sector universitario*. Buenos Aires, 1994 (a).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Estadísticas Básicas de Universidades Nacionales 1982-1992*. Buenos Aires, 1994 (b).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *La Universidad*. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año I. N° 1, Buenos Aires, 1994.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Proyecto de descentralización salarial en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires, 1994 (c).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes*. Buenos Aires, 1994 (d).
- NOSIGLIA, M. C. La ley universitaria: una tarea pendiente. En: *Propuesta Educativa* N° 3, FLACSO. Buenos Aires, 1990.
- NOSIGLIA, MARÍA C. Y TIRAMONTI, GUILLERMINA. *La normativa educativa de la transición democrática*. Oficina de Publicaciones, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Buenos Aires, 1991.

NOSIGLIA, M.C. Y MARQUINA, M. Ley de Educación: Aportes para el análisis y el debate. En: *Propuesta Educativa*, N°9, FLACSO. Buenos Aires, 1993.

NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M. *Ley de Educación Superior: las políticas del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación 1983-1995*. FUBA, 1994 (en prensa).

O'DONELL, G. *Democracias delegativas*. En: Cuadernos del Clach. No. 61. 1992.

O'DONELL, G. "Acerca del Estado. la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. No 130. IDES. Bs. As., 1993.

PAVIGLIANITI, N. *Algunas reflexiones sobre el contexto en que se realizara la reforma académica en la universidad de Buenos Aires*. Mimeo. 1995.

PAVIGLIANITI, N. *Tendencias y modelos de desarrollo universitario. Experiencias y alternativas futuras en América Latina y Argentina*. Ponencia presentada en el seminario UBA-UDUAL, Buenos Aires, 1991.

PAVIGLIANITI, N.; NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M. *Contribuciones a la lectura crítica de la Ley de Educación Superior*. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 1995 (en prensa).

PORTANTIERO, J.C. La múltiple transformación del estado latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad* N° 104. Caracas, nov.-dic. 1989.

PORTANTIERO, J.C. "Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sud América". En: *Rev. Sociedad*, No 2. Fac. de Ciencias Sociales (UBA). Bs. As., 1994.

SAÍN, M. "Sobre el concepto de "democracia delegativa" desarrollado por Guillermo O'Donell". En: *El Principio. Revista de Ciencia Política*. No 3. La Plata, 1994.

TIRAMONTI, G., NOSIGLIA, M. y otras. La nueva oferta universitaria. En: *Revista del Instituto de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires*. N°2, año 3. Buenos Aires, 1993.

TORRE, J.C. "El gobierno de la democracia en tiempos difíciles". En: *Revista de Estudios Políticos*. No. 7. Madrid, 1991.

VIOR, S.; PAVIGLIANITI, N. La política universitaria del Gobierno Nacional 1989-1994. En *Rev. Espacios* N° 15, Buenos Aires, 1994.

WEFFORT, F. "Nuevas democracias: Qué democracias?" En: *Rev. Sociedad*, No 2. Fac. de Ciencias Sociales (UBA). Bs. As., 1994.

ZERMEÑO, S. "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden". En: *Revista Mexicana de Sociología*, No 51/4. México, 1989.