

La Ley de Educación Superior en Argentina ¿Hacia cuál reforma?

Facundo Solanas¹

Resumen

La reforma de la ley de educación superior se encuentra instalada en la agenda institucional desde la “era Kirchner”. Pese a los diversos proyectos presentados en el Congreso de la Nación en los últimos años, ninguno de ellos ha sido tratado hasta el momento. En este artículo, proponemos analizar algunos aspectos de los proyectos de ley presentados, a la luz de la ley en vigencia y de las importantes transformaciones sufridas en los años 90.

La reforma de la ley de educación superior (LES) en Argentina constituye una de las grandes asignaturas pendientes del actual gobierno nacional. Instalada en la agenda educativa desde el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), tanto los actores universitarios, como el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) no han logrado impulsar el tratamiento de alguno de los diferentes proyectos que se han ido presentando en ambas Cámaras a lo largo de los últimos años.

Si bien, al tratarse de un año electoral, difícilmente podrá impulsarse su tratamiento parlamentario en 2013, nos proponemos pasar revista a los diferentes proyectos ya presentados en sintonía con otros artículos publicados sobre el tema (Solanas, 2009 y 2011). Para ello, en primer lugar, tomaremos en cuenta determinados datos contextuales tanto nacionales como internacionales. En segundo lugar y teniendo en cuenta que ha sido abundantemente abordado, realizaremos un sucinto repaso de las consecuencias más trascendentes que implicó la implementación de la LES. En tercer lugar, analizaremos brevemente algunos de los grandes ejes de los proyectos de ley presentados en ambas Cámaras del Congreso. En cuarto lugar, realizaremos algunas sugerencias a tener presente al momento de proceder a reformar la LES, para cerrar con algunas reflexiones finales.

La mercantilización de los sistemas de educación superior

Si los años 90 implicaron profundas transformaciones en los sistemas de educación superior (SES) en América Latina, ello no puede entenderse si no es en el marco de un contexto signado por el auge del neoliberalismo y las políticas de “ajuste fiscal” impulsadas por los organismos acreedores internacionales. Para decirlo en forma sintética: el papel omnipresente en el desarrollo económico y en el bienestar social que han jugado los Estados en América Latina hace crisis en los años 70, y durante los años 80 y 90 desde los organismos financieros se impulsa un nuevo paradigma, donde la racionalidad del Estado es equiparada a aquella de las empresas privadas. En otras palabras, el Estado ya no puede dar “pérdidas” y subsidiar a la sociedad porque en ese

¹ Investigador del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Teléfono: (+ 5411) 4508-3821, fax: (+ 5411) 4508-3822, Dirección: J. E. Uriburu 950, 6to. Piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CP 1114, e-mail lugar de trabajo: iigg@mail.fsoc.uba.ar. E-mail del autor: fsolanas@yahoo.com

caso –al igual que las empresas- puede quebrar. Contrariamente a lo que resulta admisible en los países “desarrollados”, el postulado del mundo de las finanzas internacionales -que desde entonces marca el rumbo del planeta- es que, del mismo modo que las empresas “exitosas”, los Estados de los países “en vías de desarrollo” deben “dar ganancias”. Para los diversos gurúes del neoliberalismo, el superávit fiscal es necesario a fin de “honrar” los compromisos internacionales contraídos fundamentalmente en la década del 70 (del “dólar barato”), los cuales -como ha sido demostrado en el caso argentino (Olmos, 2009)-, constituyen una deuda ilegítima y se encuentran signados por numerosas operaciones fraudulentas, que todos los gobiernos desde los años 70 a la actualidad por diversos motivos se niegan a investigar.

Las consecuencias de las políticas de “ajuste fiscal” que se aplican en buena parte del mundo y en casi todas las economías latinoamericanas tendrán notables repercusiones en los sectores sociales más sensibles, como en la salud de las poblaciones y en su educación, comprendidos los SES. En este sentido, las reformas de los SES producidas en América Latina en los años 90 cuentan con la misma impronta: se resaltan los aspectos comercialistas y financieros, buscando captar otros recursos como fuentes económicas de sustento, como complemento de los estrictamente estatales, con el objeto de reducir el gasto público destinado a la educación.

El modelo neoliberal no sólo afectó en sus formas al modelo universitario heredero de la tradición de la reforma de 1918, también se tradujo en diversos contenidos curriculares universitarios. Por un lado, ello se visibiliza en la aparición de carreras universitarias de grado o postgrado pragmáticamente orientadas al mercado, a la venta de “servicios” o afines al mundo de los negocios como “administración de empresas”, “marketing” o la multiplicación de los *Masters of Business Administration* (MBA). Por otro lado, en la reorientación de determinados contenidos hacia áreas científicas o tecnológicas consideradas “más rentables”, o bien en el proceso de abstracción de ciertos contenidos en ciertas carreras de ciencias sociales y humanas, como por ejemplo, en la matematización y modelización de las ciencias económicas y la paralela reducción de contenidos vinculados a la historia, la evolución del pensamiento económico y al abordaje de teorías críticas y “pasadas de moda”.

La mayor parte de las transformaciones sociales producidas en los 90 siguen en pie hoy en día. Los cambios culturales operados en aquel entonces sirven para explicar la mercantilización del conocimiento, la escasez de juicio crítico en la mayor parte de las instituciones de educación superior (IES), así como la complicidad prostituyente con el poder económico o el poder político de turno en sus diversas formas.

Uno de los debates más actuales vinculados a la mercantilización del SES en Argentina, está dado por la aceptación de la mayor parte de las universidades nacionales de los fondos provenientes de las empresas mineras, cuya actividad –la megaminería a cielo abierto- promovida desde los años 90 a la actualidad, tiene consecuencias devastadoras para el medioambiente (Rodríguez Pardo, 2009). Son contadas las universidades públicas o facultades que se han reusado a recibir los fondos contaminantes del medioambiente, del agua y del conocimiento.

La LES y algunas de sus consecuencias

La sanción de la LES resistida por la mayor parte de los actores universitarios, implicaba un avance del Estado mínimo, postulado como modelo en los años 90, hacia las universidades. Lejos de tratarse de una ley universitaria, englobaba en la amplia y heterogénea categoría de “educación superior” a las universidades, tanto públicas como

privadas, nacionales, provinciales o municipales, así como a los estudios de nivel terciario.

En sintonía con los discursos pregonados desde la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS), el artículo 2 de la LES definía a la educación superior como un “servicio” (no como un derecho). La introducción de esta noción no es accidental, es producto del modelo impuesto en los años 90 tendiente a la reducción del Estado a su mínima expresión, combinada con las políticas de desregulación, descentralización, privatización y apertura económica. Los responsables de estas políticas tienen nombre y apellido, por nombrar tres de ellos: Carlos Menem, Roberto Dromi y Domingo Cavallo.

El AGCS transforma la noción de servicios y el significado de lo que "servir" la comunidad significa, a un concepto de los servicios que se rigen por el mercado y donde la educación pierde su función social "especial" y se integra en la economía (Robertson, Dale, 2003: p. 10-11). Consecuentemente, la noción de “servicio” tiende a mercantilizar la educación superior, abriendo el paraguas para el sometimiento de la misma -como todo servicio- a las normas internacionales que regulan el comercio de bienes y servicios. En este sentido, el AGCS se rige fundamentalmente según los principios de trato nacional y de la nación la más favorecida, lo que implica a grosso modo que aquellos países que suscriben compromisos de “liberalización” comercial, deben considerar la comercialización de servicios realizadas por prestadores de otros países como si fuesen locales, o bien donde se favorece a una nación con determinados productos, se debe también favorecer a las demás. En un mundo que en teoría tiende hacia la eliminación de las “barreras al comercio” (algo que no ocurre en el caso de los productos agrícolas de los “países desarrollados”), esto es fundamentalmente aranceles y subsidios, la traducción de esta concepción en el SES implicaría, por ejemplo, que se debería propender la misma ayuda económica a los “servicios de educación superior” de otros países que quisiesen instalarse en el país y que sean comercializables, que a las instituciones locales equiparables.

Por otra parte, uno de los grandes cambios que implicó la LES fue la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación universitaria (CONEAU), una institución fuertemente resistida por las universidades nacionales. Su creación implica al menos dos grandes paradojas: la primera, es que es el mismo Estado “desacreditado” de los años 90, el que crea una institución estatal-gubernamental con el objetivo de “acreditar” las instituciones y carreras universitarias, sin duda con mayor “crédito” que el propio Estado (Solanas, 2012). La segunda, es que en el marco de las políticas de desregulación, descentralización y privatización, se crea un ente estatal, centralizado en donde recaen las tareas de acreditación y evaluación universitarias y, consecuentemente, de fijación de esos estándares de calidad (regulación).

Si la mercantilización de los SES tuvo por consecuencia más inmediata la explosión de numerosas universidades privadas en las “zonas más rentables” del país, así como la multiplicación exponencial de las carreras de especialización y posgrado, justificando de algún modo la existencia de medidas que pusieran freno a la apertura indiscriminada de IES, la creación de la CONEAU cuestionada y criticada por la mayor parte de los actores universitarios vino a cumplir esa misión resguardando, en buena medida, el SES de esa amenaza. En consecuencia, existe un consenso importante en la mayor parte del ámbito universitario sobre la importancia de la existencia de una institución que garantice la calidad.

Ahora bien, examinando de cerca la composición de la comisión, la mayor parte de sus miembros era –y continúa siendo- elegidos a propuesta del partido gobernante, mientras

que las universidades públicas sólo sugieren la designación de la cuarta parte de sus miembros.

Las propuestas de reforma

A lo largo de los últimos años se han presentado distintos proyectos de ley de reforma de la LES, aunque la escasa labor parlamentaria de los últimos años, así como las urgencias de la agenda política, no han permitido el tratamiento o análisis de ninguno de ellos. Uno de los importantes aspectos positivos y consensuales –salvando los distintos matices- es la eliminación de la concepción de la educación superior como un servicio. Sin contar las sucesivas presentaciones de aquellos proyectos que se volvieron a presentar -en algunos casos con algunas modificaciones- tras perder estado parlamentario, luego de la renovación de autoridades del Congreso -esto es cada dos años-, de los doce proyectos presentados en la Cámara de Diputados y de los cinco presentados en el Senado, entre los años 2003 y 2012 (hemos retenido la última versión de aquellos proyectos presentados por segunda o tercera vez), ninguno toma la concepción de servicio acuñada en la ley vigente.

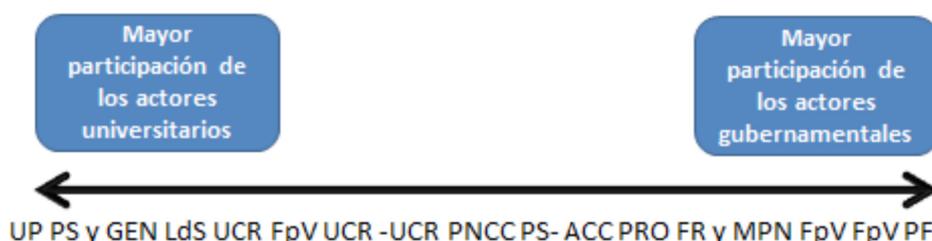
Por razones de espacio y retomando un trabajo anterior (Solanas, 2011), aquí nos concentraremos únicamente en uno solo de sus aspectos: en la elección de los miembros que compondrán el organismo encargado de la evaluación y acreditación universitaria. Si bien la elección de los miembros de la CONEAU recae formalmente sobre “personalidades de reconocida jerarquía académica y científica” (LES), la concepción sobre la forma en que son “sugeridos” esos miembros sirve para considerar el carácter más o menos democrático representativo del proyecto. Recordemos que actualmente esta institución se encuentra integrada por doce miembros, designados por el PEN a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno por el Ministerio de Cultura y Educación.

De los diferentes proyectos presentados que siguen un esquema parecido al actualmente en vigencia, es decir que se trata de miembros “propuestos” por distintas instituciones y designados por el PEN, el número de miembros oscila de 7 a 18. En este sentido, mientras los partidos políticos mayormente referenciados con el espacio político-ideológico de “centro-izquierda” se inclinan por otorgarle una mayor representación a los sectores universitarios públicos para proponer los miembros, el partido oficialista y los sectores más conservadores refuerzan la cantidad de miembros propuestos por los organismos gubernamentales o bien -sólo en el caso de los últimos-, por las universidades privadas (Cf. Solanas, 2011). Es decir, mientras que los primeros les asignan mayores “lugares” al CIN, a representantes estudiantiles o de los sindicatos universitarios, los últimos priorizan en general representantes del PEN o del congreso.

De este modo, procediendo a trazar un continuo que va de aquellos proyectos que le otorgan una mayor participación a los actores universitarios hacia aquellos que se inclinan por una mayor participación por parte de los actores gubernamentales, de acuerdo a los partidos políticos de pertenencia de sus autores, los podríamos ubicar en el siguiente orden: Unidad Popular (UP), Generación para un Encuentro Nacional (GEN) y Partido Socialista (PS), Libres del Sur (LdS), Unión Cívica Radical (UCR- Senado), UCR (Storni y otros), Frente para la Victoria (FPV-Senado), UCR (Storero y otros), UCR - Partido Nuevo Contra Corrupción por Honestidad y Transparencia (PNCC) y PS, Alianza Coalición Cívica (ACC), Propuesta Republicana (PRO), Fuerza Republicana

(FR) y Movimiento Popular Neuquino, FPV (cantero), FPV (Puiggrós y otros), Peronismo Federal (véase gráfico N°1).

Grafico N°1: Proyectos de ley presentados de 2003-2012, distribuidos según partido político y nivel de participación de los actores universitarios y gubernamentales



De los proyectos presentados existen divergencias al interior mismo de cada partido político. En este sentido, tanto en el seno de la UCR como del FPV, los cuatro y tres proyectos presentados respectivamente por cada fuerza, divergen en el número de miembros y en su repartición entre los distintos actores. De este modo, dentro de los proyectos presentados por la UCR -tres en diputados y uno en el Senado-, la cantidad de miembros varía de 12 a 15. Si en general los cuatro proyectos elevan el número de miembros propuestos por el CIN a 4, el proyecto presentado en el Senado (Monllau y otros, 2010), eleva el número total a 15, otorgándole una mayor participación en la proposición de los miembros de la Comisión, a los actores universitarios como el CIN, los gremios docentes y a la Federación Universitaria Argentina (FUA).

Dentro de los proyectos presentados por el Frente para la Victoria (FPV), del mismo modo que en el caso de la UCR, el proyecto presentado en el Senado (Osuna, 2011), se inclina por una representación más favorable hacia los actores universitarios, mientras que los presentados en la Cámara de Diputados se inclinan claramente hacia los actores gubernamentales. Si bien, dentro de estos dos últimos, un proyecto continúa con el esquema actualmente en vigencia (Cantero Gutiérrez, 2009), el otro propone la reducción de la participación del CIN, al mismo tiempo que eleva el número total de miembros a 15 (Puiggrós y otros, 2009).

Ahora bien, el proyecto que se distingue del resto, marcando un contraste importante, es el presentado por la Unidad Popular (Macaluse y otros, 2011) que se inclina por la elección de los 7 a 13 miembros a través de la convocatoria a un concurso público de antecedentes y oposición entre expertos de reconocida idoneidad y trayectoria en las áreas sociales, científicas, técnicas, humanísticas y artísticas. Al inspirarse del modelo universitario, optamos por colocarlo en el extremo del continuo favorable a la mayor participación de los actores universitarios (véase gráfico N°1).

Algunos puntos a considerar a modo de cierre

Evocando la tradición universitaria argentina, nutrida de los valores e ideas que enarbolaron la reforma de 1918 en Córdoba y que se expandiría por todo el subcontinente latinoamericano, los proyectos de modificación de la LES no pueden dejar de considerar y de repensar esa reforma en el contexto actual. Si las causas que motivaron la sanción de la LES han sido diametralmente opuestas al “espíritu” del 18, la paradoja ha sido que la constitución de algunas de sus instituciones como la CONEAU, de algún modo han preservado el SES de tendencias mercantilistas más agudas que las que efectivamente han terminado por imponerse.

La necesidad de contar con algún organismo que evalúe periódicamente y garantice la calidad de la enseñanza universitaria, se encuentra prácticamente incuestionada en la actualidad. Si esto es reflejado en los distintos proyectos presentados para modificar la LES, las posturas divergen bastante sobre la forma de “proponer” sus miembros. Mientras que algunos se inclinan por mantener un esquema muy similar al actualmente en vigencia, y dentro de ellos, se distinguen aquellos que priorizan una mayor participación de los actores universitarios de aquellos que se inclinan hacia la mayor participación de los actores gubernamentales, otros rompen con este esquema y proponen que todos sus miembros sean concursados. Si bien esta última propuesta resulta sumamente interesante, convendría especificar con mayor lujo de detalles los mecanismos de elección del jurado que finalmente los termine designando. De lo contrario, lo que podría resultar auspicioso para los representantes surgidos de las universidades, podría verse opacado por una inapropiada reglamentación de la supuesta ley en manos del PEN.

Por otra parte, resulta imperioso contribuir a erradicar la noción de servicios de la LES que abre una puerta para que en cualquier momento pueda ser utilizada por los “prestadores” globales de educación superior. En este sentido, aunque en muchos casos por omisión, todos los proyectos presentados, con sus diversos matices y contrastes, se inclinan por la supresión de esta concepción mercantil del cuerpo de la ley.

Ahora bien, si el proceso de mercantilización de la educación superior se ha ido acentuando en los últimos años, buena parte de los actores universitarios, así como distintas universidades públicas en su mayoría han sido cómplices del mismo. En buena medida, la resistencia a los cambios de los 90, también ha actuado como caparazón frente a la posibilidad de recrearse y repensarse a la luz de las nuevas transformaciones. Buena parte de la estructura de las IES hiper-burocratizadas, clientelares y prebendarias continúan rindiendo pleitesía a lo que algunos autores han denominado la “cadena de la felicidad” (Meabe, Saguier, 2011), donde germinan distintas prácticas sociales muy alejadas de la pretendida excelencia científico-académica y contribuyen a afianzar como contra-modelo la imagen de las IES privadas, eficientes y con cuerpos docentes renovados y mejor retribuidos.

Sería sumamente auspicioso para la ciencia, el conocimiento y la sociedad que los debates que puedan abrirse en el marco de una nueva LES, puedan contribuir a incentivar los debates al interior de las distintas IES nacionales, que en otras épocas supieron engendrar prácticas democráticas sumamente participativas.

Referencias

Mollis, Marcela, 2007, “La Educación Superior en Argentina. Balance de una década”, en *Revista de la Educación Superior* (México) Vol. XXXVI (2), N° 142, Abril-junio, ANUIES, pp. 69-85.

- Olmos Alejandro, *La Deuda Externa*, Buenos Aires, Continente, 2009.
- Robertson, Susan L., Roger Dale (2003), "Changing Geographies of Power in Education: The Politics of Rescaling and its Contradictions", published by the Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, Bristol BS8 1JA, UK at: <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/03slr/>
- Rodríguez, Pardo Javier, *Vienen por el oro, Vienen por todo*, Buenos Aires, CICCUS, 2009.
- Meabe, Joaquín E. y Eduardo R. Saguier, 2011, *La Mano Invisible del Mercado en la Educación y la Ciencia. Historia crítica de una tragedia cívico-cultural argentina*, Buenos Aires - Corrientes, disponible en: <http://www.ses.unam.mx/documentos/LaManoInvisibleDelMercado.pdf>
- Solanas, Facundo, 2012, "El Estado Acreditador: del caso argentino al MERCOSUR", en Denise Leite, Maria Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori, Raúl Alberto Álvarez Ortega, *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, Buenos Aires, CLACSO; IIGG. También disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PoliticadeEvaluacionUniversitaria.pdf>
- Solanas, Facundo, 2009, "La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública" en *Revista de la Educación Superior* (México) Vol. XXXVIII (1), N° 149, enero-marzo, ANUIES, pp. 155-170. También disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v38n149/v38n149a8.pdf>
- Solanas, Facundo, 2011, "La Ley de Educación Superior en Argentina y la institucionalización de la acreditación universitaria: de los cuestionamientos a las dificultades del cambio" en *Revista Universidades* (México) UDUAL, N° 51, octubre-diciembre, pp. 29-42. También disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=37322089005>