

## Opinión

### **La Universidad Pública en su Laberinto. El proyecto neoliberal: dirección y contenidos**

por

Imen, Pablo - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (Argentina) -

pabloadrianimen@gmail.com

#### **Resumen**

El presente trabajo es el segundo de una serie que se inició con el rescate de experiencias universitarias de signo democrático y emancipador a lo largo del siglo XX. En el presente texto se plantean los principales fundamentos del proyecto neoliberal para la institución universitaria, tomando como fuente las propuestas del Banco Mundial y las exposiciones de funcionarios del Ministerio Nacional abocados a la definición de políticas universitarias en los noventa. La francas orientaciones hacia la mercantilización de la educación superior son desplegadas críticamente en el escrito, dando cuenta de sus fundamentos y su traducción en propuestas concretas referidas al conjunto de la vida académica: la formación de profesionales, la investigación, la extensión, el financiamiento, el gobierno y el sentido general. En un próximo título, se desarrollará un análisis de las políticas educativas concretas que se implementaron bajo este modelo universitario.

**Palabras clave:** Universidad Neoliberal, Mercado, Estandarización de la formación y lógica de la Evaluación, Financiamiento, Política Universitaria

#### **Sobre el autor**

Imen, Pablo. Graduado en ciencias de la educación, se desempeñó en ámbitos vinculados a la docencia (en Universidades Públicas, organizaciones sindicales docentes, movimiento estudiantil), investigación (UBA, CCC) y de extensión y transferencia.

#### **Cómo citar este artículo**

Imen, Pablo. "La Universidad Pública en su Laberinto. El proyecto neoliberal: dirección y contenidos". La revista del CCC [PDF]. Septiembre / Diciembre 2008, n° 4. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=79>. ISSN 1851-3263.

Históricamente la Universidad ha dado una lucha exitosa por ser considerada como la cumbre del conocimiento legítimo. Sus más ardientes defensores no dejan de señalar que los orígenes de la institución son incluso previos al orden capitalista. Y como efecto de esa consideración tan particular hacia sí misma, desplegó esa potencia corporativa proponiéndose como un ámbito aislado del sistema educativo. Ese triunfo semántico y político se expresa en la distinción tan habitual del lenguaje escolar: la Universidad y el Sistema Educativo son dos cosas distintas.

Es claro que esa victoria lingüística y de poder efectivo no alcanza a disimular la profunda crisis del proyecto, que tiene alcances muy extendidos en todo el mundo.

Parte de esa crisis se explica por las mutaciones que indujo la política neoliberal para la Universidad en los noventa.

Dicha política, obviamente, se fundó en la cosmovisión de ser humano, sociedad, economía, política, cultura, educación y conocimiento que promovieron los intelectuales neoliberal-conservadores.

En el presente artículo privilegiamos el análisis del discurso<sup>1</sup> y las principales normativas que se expresaron a partir de la aplicación de las políticas universitarias implementadas por los sucesivos gobiernos tributarios del Consenso de Washington en la Argentina de los noventa para la Universidad.

Nuestro análisis intenta dar cuenta de palabras y dispositivos que contribuyen a la construcción de hegemonía - a partir de la instalación de un sentido común acerca de la Universidad y los problemas que son relevantes para su desenvolvimiento- y a la crítica de algunos instrumentos que hacen a la gubernamentalidad de estas instituciones, en general renuentes a los condicionamientos externos.

Así, pues, pretendemos contribuir a comprender el sentido dado a la institución y algunos de los dispositivos que hacen a los vínculos Universidad- Estado-Sociedad-Mercado.

Para ello desarrollaremos a continuación la perspectiva del Banco Mundial, que marcó un rumbo claro en los ochenta y noventa a propósito del sentido que debía otorgarse a la institución universitaria.

En efecto, el Banco Mundial se constituyó en un entusiasta impulsor de las reformas de cuño neoliberal para la Universidad<sup>2</sup>. Nos interesa repasar algunas de sus concepciones fundamentales<sup>3</sup>, para tener claridad sobre los supuestos que orientaron sus asesoramientos, créditos y sus propuestas concretas para la implementación de un verdadero modelo de mercado.

Muchas de las directrices de los Organismos Financieros Internacionales fueron retomadas para el diseño e implementación de la política educativa universitaria en la Argentina de los noventa por parte de los sucesivos gobiernos constitucionales.

Nos interesa efectuar una primera aproximación describiendo algunos de los fundamentos de sus discursos y propuestas desenvueltos en el proceso de construcción del orden neoliberal específicamente aplicado a la cuestión universitaria. En efecto, esta reconfiguración global de las relaciones sociales hizo de la Universidad un foco de atención particular. Se avanzó, desde las políticas públicas y las influencias privadas, en el despliegue de un modelo institucional que, en varios aspectos, pretendió subsumir a la Universidad a los mandatos múltiples del capital. El punto reviste interés práctico y también teórico. La pretensión de constituir una institución subordinada, presionada, reconfigurada, demandada como empresa capitalista y al servicio de la acumulación capitalista tuvo y tendrá consecuencias reales y potenciales. Los supuestos y discursos así como las medidas derivadas de los puntos de vista de los intelectuales orgánicos del capital exigen un análisis afinado de diversas funciones que se esconden detrás de las propuestas emanadas de los organismos internacionales de crédito.

En el plano de la educación universitaria estos mandatos mercantilizadores aparecen y dan lugar a configuraciones complejas.

Veamos los enunciados referidos a la idea de educación superior como mercancía. Aquí se ensaya una primera definición que reivindica el carácter privado de la universidad a partir de la impugnación de esta institución como "bien público". Se señala, en tal sentido, que:

"La enseñanza superior responde a muchas de las condiciones identificadas (...) como características de un bien privado, que se puede supeditar a las fuerzas del mercado. En primer lugar, la enseñanza superior no se puede tratar como un bien estrictamente público. Esto se debe a sus condiciones de competitividad (oferta limitada), excluibilidad (a menudo se puede obtener a cambio de un precio) y rechazo (no es requerida por todos), características todas ellas que no responden a las de un bien estrictamente público, sino más bien a las de un bien privado. En segundo lugar, los consumidores de enseñanza superior están razonablemente bien informados y sus proveedores están a menudo mal informados - condiciones ideales para el funcionamiento de las fuerzas de mercado"<sup>4</sup>. De estas primeras precisiones, el Banco da por sentado que la tarea inmediata es la configuración de un mercado educativo, para lo cual introduce una serie de propuestas concretas:

(...) Por tanto, una orientación al mercado comprende los siguientes elementos: a) derechos de matrícula y otros cargos y venta de investigación y enseñanza mediante subvenciones, contratos y formación empresarial; b) el sector privado, incluidos los proveedores de educación terciaria tanto con derechos de propiedad como sin fines de lucro; c) la descentralización regional, o la delegación de la autoridad del gobierno central a las regiones<sup>5</sup>, y d) la autonomía institucional, o la delegación de la autoridad estatal, de cualquier nivel, a las instituciones. (...) ... una creciente dependencia de los derechos de matrícula y otros cargos, así como la libre iniciativa empresarial en la facultad, pueden ser las únicas opciones a una austeridad totalmente contraproducente."<sup>6</sup> Tal como se desprende del párrafo inmediato anterior, la idea de mercado se liga directamente a las propuestas de financiamiento universitario. Los argumentos tienen una faz principista y otra pragmática. De un lado, el Banco expresa la convicción del carácter mercantil de la universidad. Del otro, se asume como inmodificable la insuficiencia de los recursos públicos destinados al sostén de las instituciones universitarias. De ambos argumentos resultan una serie de propuestas orientadas a la "suplementación" de recursos:

" a) establecimiento o un aumento considerable de los derechos de matrícula y tasas académicas que cubran mejor o totalmente los gastos de la enseñanza superior, anteriormente financiados de forma total o en gran parte con fondos públicos; b) introducción de subvenciones y préstamos condicionados a los medios de vida del beneficiario; c) estímulo a la enseñanza superior privada respaldada principalmente por los derechos de matrícula; d) fomento de las actividades empresariales por parte de la facultad y la universidad, y e) el estímulo a la filantropía - para obtener fondos de dotación, financiar operaciones directas y conceder becas a los alumnos. (...) Dadas las tendencias a la austeridad fiscal y la necesidad de diversificación de los ingresos, estas actividades parecen inevitables e indispensables."<sup>7</sup> Otro contenido de adecuación al orden capitalista es la subordinación de la Universidad a las demandas de las empresas capitalistas en términos de provisión de profesionales aptos para un mercado empresarial competitivo y cambiante. Opera una suerte de *mandato productivista* en el sentido de adecuar contenidos, prácticas y titulados a los fines de la acumulación.

En el párrafo que siguen se expresa un conjunto de mandatos del capital que involucran dimensiones ligadas a lo *civilizatorio*, a la *privatización*, orientadas a la *racionalidad instrumental, productivista y disciplinaria*:

"... aunque no exentas de problemas, las actividades empresariales ofrecen varias ventajas dentro de la estructura de la universidad. Ayudan a introducir una cultura institucional atenta al mercado, brindan a los alumnos una experiencia formativa importante, establecen vínculos de cooperación con socios comerciales que pueden participar en las tareas universitarias brindando orientación para el programa de estudios, ofreciendo puestos de trabajo, impartiendo programas de enseñanza a tiempo parcial, etc., todo lo cual contribuye a mejorar la calidad de la enseñanza superior y las entradas de fondos." [8](#) La conformación de un mercado de educación presupone revisar el propio sentido de la Universidad, orientada ahora, pragmáticamente, en dirección a las demandas productivas. El Banco Mundial lo explica en términos de cambio en el paradigma dominante para la educación superior. Aunque reconocen tangencialmente que la Universidad preservaría la función de "conciencia de la sociedad", lo cierto es que ahora debe remitir a la formación de recursos humanos y a la producción de conocimiento. Y dicho paradigma trae incorporada la cultura de la responsabilización. La intervención que sigue está orientada a la construcción cultural, civilizatoria, legitimadora del orden vigente:

"Este nuevo paradigma, con su orientación económica, trae consigo una nueva cultura de la responsabilización. La educación superior será juzgada en términos de productos (...). Los criterios para evaluar la calidad de la labor y los equipos que realizan trabajos de investigación en esta nueva universidad serán diferentes de los que se usan en las disciplinas científicas, más tradicionales. (...). En la nueva universidad se han incorporado otros criterios en el contexto de la aplicación, (...) y (...) se plantean otras interrogantes: si se encuentra una solución, ¿será competitiva en el mercado? ¿Será eficaz en función de sus costos?" [9](#) La conformación, pues, de un mercado de conocimientos y titulaciones nos lleva inmediatamente a una dinámica de competencia entre instituciones, competencia que se da por la matrícula y los recursos.

Esta reconfiguración mercantil para que las instituciones puedan ofrecerse como alternativas frente al cliente tiene varios requisitos. Un mercado de competencia perfecta presupone la comparabilidad de los productos para que los compradores puedan elegir. Un primer elemento es la existencia de múltiples oferentes que compitan entre sí:

"diferentes tipos de instituciones, programas de estudio de diferente duración, y diversas modalidades de suministro de instrucción como forma de hacer frente al rápido aumento de la matrícula. Además, está surgiendo un sector empresarial privado en el área de la educación superior y, en muchos países se están ampliando los servicios de enseñanza mediante la educación a distancia." [10](#) Una segunda cuestión se vincula a la estandarización de contenidos de las carreras y de los modos de evaluación de las mismas, a efectos de hacer posible la comparación y la competencia. La misma es presentada como una acción de cooperación internacional:

"Es necesaria una labor de cooperación internacional en gran escala para fomentar el desarrollo de nuevas alternativas y convalidación de la educación en diferentes contextos. Las organizaciones multinacionales más importantes deben asumir una función directiva para fomentar la creación de normas de carácter verdaderamente internacional destinadas a evaluar la calidad de la educación superior.(...) Antes de cualquier avance apreciable de la labor, será preciso establecer con mayor claridad qué tipos de estructuras serían apropiadas para evaluar el aprendizaje, independientemente del contexto, y llegar a un consenso a este respecto." [11](#) De esta lógica de la competencia y la estandarización se deducen, por su parte, novedades en la organización de la actividad de transmisión del conocimiento, afectando las condiciones de trabajo y las propias atribuciones de los trabajadores de la educación. Esta mirada conduce a la reformulación de las prácticas pedagógicas, de aquello que se

convierte en sustantivo para este modelo. La evaluación -de contenidos elaborados previamente, homogéneos (e independientes del contexto) y comparables en competencias internacionales- va generando un particular tipo de relación pedagógica:

"...el aspecto fundamental de la labor de evaluación de los organismos de control de calidad consiste en centrarse en lo esencial, es decir, en lo que el estudiante aprende. Los educadores, al igual que los organismos de control de calidad, deben observar los resultados efectivos del proceso de instrucción. (...) La creación de un sistema de control basado en el aprendizaje constituye una empresa de gran envergadura para cualquier país. Es necesario adoptar decisiones sobre los objetivos de aprendizaje que deberán evaluarse y sobre las pruebas indicadoras del logro de dichos objetivos. Al concentrarse en el aprendizaje, en lugar del contexto en que éste tiene lugar, todos estos nuevos métodos y decisiones deben hacerse aplicables a una amplia variedad de circunstancias, como distintas disciplinas, distintos títulos universitarios y diferentes etapas de aprendizaje." [12](#) La estandarización, la competencia y los rendimientos relativos abren la puerta al concepto de calidad. La calidad es entendida a partir de la definición de currículos homogéneos pasibles de ser sometidos a medición y comparación a través de la competencia de rendimientos. Como advertencia, el propio Banco Mundial se permite advertir sobre riesgos posibles de esta lógica que - desde los mandatos civilizatorio, privatizador, orientado a la racionalidad instrumental, productivista y disciplinario- va imponiendo un imaginario y una realidad de supremacía del mercado, planteados como deficiencias a resolver:

También se han identificado algunas deficiencias; se teme, por ejemplo, que los sistemas de control de calidad hayan dado lugar a un comportamiento orientado al 'cumplimiento' y a un papeleo desmesurado. Además, los sistemas de control de calidad imponen una carga administrativa y financiera considerable sobre los gobiernos, que en muchos países podría ser difícil de mantener durante un período prolongado o al cambiar las autoridades políticas. (...) En general se ha dado mayor énfasis a los problemas de política y ejecución que a los problemas de educación y aprendizaje que sirven de fundamento a los sistemas de control de la calidad." [13](#) Este reconocimiento de riesgos posibles no es obstáculo para la reafirmación discursiva del mismo modelo homogeinizador, competitivo, centrado en resultados, como podemos apreciar en este texto:

"Además, al aumentar la importancia de sus resultados, los sistemas de control de calidad deberán atender a una demanda más insistente de que se dé un trato homogéneo a todas las instituciones y se incremente la transparencia de sus procedimientos y decisiones." [14](#) De modo consistente en términos de la lógica capitalista, el concepto de calidad se liga al de "productividad del aprendizaje", donde se propugna

"una enseñanza eficaz, es decir, técnicas de instrucción acertadas, pero también recursos apropiados, como bibliotecas, laboratorios, material científico, computadoras y acceso a Internet; b) un programa de estudios apropiado, de contenido intelectualmente estimulante, actualizado y adecuado a la misión de la institución; c) un aprendizaje eficaz, incluida la capacidad del alumno de concentrarse y dedicar tiempo suficiente a los estudios, y d) una estructura de gestión y administración eficiente. Todo esto repercute en la reducción de la tasa de repetición y del tiempo medio necesario para terminar los estudios, lo que supone importantes ahorros que se pueden usar para mejorar la calidad." [15](#) Puede observarse que, muy lejos de las promesas liberales de una educación que aspiraba al desarrollo de las potencialidades de cada sujeto, el "alumno" es aquí concebido como depositario de contenidos que - aunque se propongan como intelectualmente estimulantes y actualizados- deberán inscribirse en la lógica de un conocimiento homogéneo, uniforme y apto para elevar la tasa de productividad del futuro profesional. [16](#)

Este disciplinamiento de los alumnos tiene su contrapartida en el disciplinamiento y reeducación del cuerpo docente. En efecto, la transformación que propugna el Banco Mundial tendrá efectos directos sobre la composición del cuerpo docente y administrativo, así como incidencia en la modificación de sus condiciones laborales. El mandato disciplinario adquiere aquí una claridad evidente y asfixiante.:

"Todo cambio radical tiene repercusiones sobre la misión, los conocimientos y otros atributos de la organización en la que se produce, así como sobre el número de sus empleados. El cambio radical, o reestructuración, de una institución de enseñanza superior supone la disminución o renovación (o una combinación de ambas) de los miembros del claustro de profesores y del personal profesional y auxiliar. Esto significa despidos, jubilaciones adelantadas forzosas o reconversión y reasignación del personal, como en el caso del cierre de instituciones ineficaces o ineficientes, la fusión de instituciones de calidad que no tienen una masa crítica de operaciones que las haga eficaces en función del costo, y la modificación radical de la misión y función de producción de una institución - lo que significa alterar radicalmente conceptos tales como quiénes constituyen el profesorado, cómo se comportan y organizan y son remunerados." <sup>17</sup> Si bien los documentos analizados no hacen referencia explícita a la cuestión del gobierno universitario <sup>18</sup>, algunas consideraciones sobre el financiamiento operarían como límite y cauce de dicho gobierno universitario. Así, se menciona el criterio de "presupuesto basado en el desempeño", que probablemente

"... estribe en tres principios: i) que los directivos de la universidad, la facultad y los funcionarios gubernamentales de varios niveles son todos, a su manera, 'agentes racionales' que responden a incentivos; ii) que las 'reglas de juego' para la obtención de fondos públicos constituyen un poderoso y extremadamente complejo sistema de incentivos con distintas repercusiones en los directivos institucionales, el profesorado y los distintos niveles de gobierno; y iii) que la mejor manera de facilitar la adopción de las difíciles decisiones académicas y de asignación de recursos a nivel institucional sea el establecimiento de una serie de normas presupuestarias oficiales que sean en general sensatas, justas, transparentes y, sobre todo, estables." <sup>19</sup> En suma, este modelo universitario empresarial justifica la estandarización de la educación superior, y se proponen fórmulas orientadas a la conformación de un mercado educativo de alcance internacional:

"Esta labor hace necesaria una estrategia internacional, coordinada por un organismo multinacional. (...). Existe gran variedad de opciones, incluidas las siguientes: Armonización de los títulos universitarios de los diferentes países (...);

Determinación de las capacidades o los conocimientos generales que deberían caracterizar a quienes obtuvieron un título de enseñanza superior, independientemente de dónde o cómo lo obtuvieron;

Creación de normas internacionales de rendimiento de los alumnos, especificados por profesión y por disciplina;

Establecimiento de exámenes internacionales de terminación de estudios similares al bachillerato internacional creado para evaluar la educación secundaria (...);

Evaluaciones de la capacidad institucional sobre la base de normas internacionales, realizadas por equipos examinadores, y preparadas específicamente para establecimientos universitarios de investigación en universidades, institutos técnicos, etc., o

Aplicación de métodos reconocidos a nivel internacional para evaluar la capacidad en materia de educación. (...)

"Los organismos internacionales deben estudiar por qué medios pueden contribuir al desarrollo de éstos y otros modelos de control de calidad. Los problemas son de orden mundial y afectarán a un número cada vez mayor de países. Es necesario encontrar soluciones aplicables a todos los establecimientos de educación superior." [20](#)

Desde estas definiciones marco, las políticas propuestas apuntan a la conformación de un mercado de educación superior. Este modelo se expresa en las propias propuestas para educación superior del Banco:

"Sobre la base de resultados obtenidos en diversos países (...) se propusieron los siguientes cuatro enfoques básicos para la reforma de la educación superior: Fomentar una mayor diferenciación entre las instituciones;

Proveer incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento;

Redefinir el papel del Estado en el área de educación superior,

Introducir políticas centradas específicamente en el logro de los objetivos de calidad y equidad." [21](#)

El rol del Estado, complementariamente, presupone un lugar específico en la formulación de políticas que vayan ordenando la reconfiguración de la educación universitaria:

"El reto que se presenta a la política pública es combinar la eficacia y flexibilidad vinculadas a la diversificación y privatización con la continua responsabilidad de los gobiernos de orientar, regular y subvencionar. El objetivo principal de esta labor de orientación y reforma es ofrecer normas mínimas de calidad y de protección del consumidor, apropiada cobertura académica de las necesidades de la economía y la sociedad y garantía de acceso a los alumnos con mayor capacidad y motivación pero cuyas familias no podrían financiar sus estudios por otros medios." [22](#) La transparencia de estas categorías de pensamiento, supuestos explícitos y propuestas - atadas a la promesa de financiamiento- expresan un modelo universitario mercantilizado. En términos de Daniel Cano: "Es decir, coherentemente con su política global, fijada por las 'mayorías accionarias', el Banco propone aplicar a la educación superior argentina y latinoamericana los principios de librecompetencia económica (y social) entre instituciones e individuos, fijando al Estado un papel evaluador y monitor para garantizar la 'transparencia' de dicha competencia." [23](#)

El diagnóstico [24](#) que mencionan los Organismos Financieros Internacionales incluyen como problemas más relevantes: problemas institucionales de la gestión sectorial

cuestiones de eficiencia,

cuestiones de calidad

Habría, según el punto de vista del Banco, una debilidad del Poder Ejecutivo, estaríamos en ausencia de información confiable, hecho que entorpece la capacidad de planificación y gestión. Y habría ausencia de mecanismos y procesos de acreditación y evaluación de las instituciones y programas de educación superior. Consistentemente con el poder que exige para la instancia ministerial, la perspectiva bancaria incluye un fortalecimiento de las partidas presupuestarias a las instancias de control centrales; de modo de otorgar poder para dar premios y castigos de acuerdo a los desempeños institucionales.

En relación con los problemas de eficiencia interna, los técnicos del Banco observan como causales el acceso abierto y el bajo costo de los estudios universitarios; una excesiva rigidez y el diseño uniforme de los cursos de grado; los métodos de enseñanza son afectados por la insuficiencia de recursos complementarios (bibliotecas, computadoras, etc.); hay escasos constreñimientos financieros o académicos para quienes toman una carga liviana de cursos cada año.

En cuanto a la calidad, se señalan déficits en la composición y calificación del cuerpo docente; en la carencia de recursos físicos para el aprendizaje; y ausencia de adecuados estímulos para la competencia interuniversitaria. Se reconoce, expresamente, el bajo nivel salarial docente.

Como veremos luego, las modificaciones implementadas con la sanción de la Ley de Educación Superior han sido precedidas de propuestas orientadas en una dirección mercantilista, competitiva, y subordinada a la lógica del capital.[25](#)

Vimos hasta aquí las posiciones sustentadas por el Banco Mundial. A continuación trabajaremos algunos de los discursos que se desarrollaron desde el Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias a propósito de la "transformación" impuesta por las autoridades nacionales. Se podrán vislumbrar, en ese contexto, algunas continuidades entre las posiciones del Banco Mundial y las defendidas por el Ministerio del ramo.

**Políticas Neoliberales: sentidos y regulaciones** Aunque el neoliberalismo como política de Estado remite en nuestro país al golpe del 24 de marzo de 1976, es con el gobierno de Carlos Menem que se profundiza esta fase de desarrollo capitalista[26](#). En materia de política educativa, el gobierno definió una política que adecuara al conjunto del sistema educativo a las nuevas configuraciones del capitalismo subordinado y dependiente en construcción. Se trata ahora de un sistema educativo que, dejando de lado sus promesas de formación para la ciudadanía, trocará su orientación a la contención de la pobreza, a la gestión de la fuerza de trabajo y a la mercantilización educativa.[27](#)

En tal marco, la Universidad fue un punto privilegiado en la agenda gubernamental. En el plano organizativo-institucional, un indicador del papel asignado a la universidad lo revela el cambio de rango de Políticas Universitarias, elevada ahora como de Secretaría de Estado en consonancia con las prioridades políticas de este gobierno [28](#) en materia educativa.

La política educativa para la Universidad fue implementada a través de múltiples instrumentos, y justificada a través de discursos oficiales legitimantes que intentan imprimir un nuevo sentido a la institución universitaria.

A continuación haremos referencia a las justificaciones oficiales[29](#) sobre las principales prioridades de política para el nivel superior.

**Justificación de la Política** Las posiciones del gobierno nacional en los noventa se reflejan a través de distintos canales de expresión. Uno de ellos es la difusión de publicaciones oficiales, en que se producen y circulan discursos que dan cuenta de la direccionalidad de las políticas y sus fundamentos. En tal sentido, recurrimos a la publicación *La Universidad*, órgano de propaganda ministerial del período abordado, que da cuenta en varios artículos de las posiciones sustentadas por el gobierno. Un artículo titulado "Una agenda para los años que vienen" firmado por el Secretario de Políticas Universitarias[30](#), sintetiza buena parte del programa neoliberal vernáculo para la educación superior.

Se comienza admitiendo que "Las Universidades siempre han tenido un rol importante en el desarrollo de la sociedad. (...) Pero en nuestros tiempos, en que el conocimiento y la información se han convertido en los factores estratégicos claves del desarrollo socioeconómico y cultural, la contribución que se

espera de las universidades es más específica, más concreta y también, si así puedo decir, más práctica e inmediata. (...) Se trata de que sean también capaces de generar el conocimiento que están en la base de los procesos productivos (...) de que sean capaces, también, de presentar los servicios que la sociedad espera de ellas y que solo ellas puedan ofrecer."(...)31

La "globalización" es presentada como una realidad inexorable e ineludible, que marca el ritmo de los cambios y es condición para cualquier decisión: "En estos años, tanto por las influencias de las tendencias internacionales, cada vez más globalizadas y globalizantes, como por las incidencias de políticas universitarias deliberadas, coincidentes en buena parte con esas tendencias, las universidades argentinas están transitando por un proceso de cambio y transformación, aunque ello no sea siempre perceptible."32 Así, la naturaleza de la globalización y su impacto en las universidades es tratada en un número especial de *La Universidad*, donde se plantea su naturaleza, su incidencia y los caminos que deben seguir las instituciones de educación superior: "Las nuevas tendencias que se observan en el campo pedagógico y organizado de la educación superior permiten anticipar que asistimos al nacimiento de una nueva forma institucional para la enseñanza universitaria. (...) Esta transnacionalización que está experimentando la educación superior en la última década permite pronosticar un escenario futuro sumamente complejo para la tarea de regulación y certificación de la calidad a cargo de los estados."33

Un aspecto esencial de este fenómeno es que docentes, materiales y estudiantes atraviesan las fronteras nacionales. El *Global Alliance for Transnational Education* define por educación transnacional: "cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (huésped) de aquél al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/ o los materiales educativos."34

La idea de mercado educativo aparece en las caracterizaciones vinculadas a la transnacionalización de la educación en ocasión de enumerar los problemas de la educación "importada". En primer término, la referencia mercantil remite a la compraventa de un servicio. En este punto, se señala como una cuestión crucial el logro de "la protección a los consumidores de la publicidad fraudulenta y la información distorsionada."35 Surgen como instrumentos de regulación los mecanismos de acreditación. "Más allá de estos mecanismos internacionales, los principales países exportadores llevan a cabo un cierto control de calidad de sus productos. El control de calidad de Estados Unidos descansa en el funcionamiento de sus mecanismos de acreditación. Constituye una referencia importante para los países importadores conocer si la institución de educación superior norteamericana que se instala en un país huésped es una institución acreditada por alguna de las agencias reconocidas oficialmente dentro del territorio norteamericano."36 Puede verse cómo, según el esquema de mercado que antes describíamos desde el lenguaje del Banco Mundial, se refuerza la idea de homogeneización y competencia que se regula tanto por vía de la evaluación como de la acreditación. Estos supuestos fueron expresamente adoptados por la política educativa en Argentina, y se expresa en la constitución y las funciones asignadas a la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria).

En un segundo sentido (complementario del primero), se estimula la diversificación de la educación superior - tanto en términos de competencia como de subordinación a los requerimientos de la acumulación capitalista: "La diversificación de las ofertas de educación superior, manteniendo siempre la calidad y la excelencia que debe caracterizar a este nivel de enseñanza, parece hoy un camino necesario para que el sistema de educación superior pueda desarrollarse y seguir de cerca las demandas de la sociedad y el sector productivo. Esta necesidad de diversificar la oferta de educación superior y de satisfacer los requerimientos de personal calificado que plantea el proceso de transformación que está teniendo lugar en el país, ha llevado al Ministerio de Cultura y Educación a promover la modernización de la Educación Superior Técnica No Universitaria, como forma de responder

a las demandas actuales, ofreciendo alternativas atractivas y de calidad a quienes buscan una más pronta inserción en el mercado laboral."[37](#)

En tercer lugar, se trataba de avanzar en la configuración de una nueva cultura. El Secretario de Políticas Universitarias indicaba que la política educativa tenía un norte claro: "era necesario comenzar un nuevo camino hacia la calidad y la excelencia. Había que dejar de pensar en la coyuntura e instalar una nueva cultura. Planificar. Premiar el mérito y el esfuerzo. Adoptar los instrumentos de gestión que dan resultado en los sistemas desarrollados de todo el mundo."[38](#)

Es en este marco que la política educativa exige revisar sus prioridades, estrategias y medidas para adecuarse a las nuevas realidades - tan evidentes a sus ojos como inmodificables. Un primer punto que se señala como prioritario propone que "es urgente debatir en profundidad el problema del acceso a la Universidad. La Argentina está quedando hoy como uno de los pocos países del mundo en que la mayor parte de su matrícula es aceptada sin ningún tipo de selección a la entrada."[39](#) El Secretario deja entrever una relación directamente proporcional entre masificación de la educación superior y deterioro de la calidad educativa. De allí que se imponga revisar la concepción de "ingreso irrestricto" y dar lugar a salidas que en la perspectiva oficial sean más razonables: "Sea a la entrada del nivel superior o a la salida del nivel que le precede, es imperioso encontrar formas más racionales de articulación. Porque las consecuencias del 'ingreso irrestricto' son hoy bien conocidas, tanto para la calidad de la enseñanza, que incide de modo decisivo en la formación de los futuros graduados, como para el desarrollo y reconocimiento social de las instituciones que lo sostienen."[40](#)

Otro punto de la agenda se vincula al financiamiento universitario, pues si bien se reconoce "la responsabilidad que le cabe al Estado en el sostenimiento de la educación superior" es realista reconocer que "las perspectivas para los próximos años no permiten esperar que puedan mejorarse sustancialmente los recursos que las universidades necesitan para estar a la altura de los patrones internacionales, sólo por la vía del crédito público." El reconocimiento de esta realidad incuestionable se expresa también entre los países avanzados que han definido medidas para la "recuperación de costos".

Por otro lado, es preciso señalar que "la educación superior genera beneficios individuales claramente mensurables"[41](#) (...). Por lo cual no es sólo la realidad de escasos recursos la que debe llamarnos a plantear el tema con honestidad intelectual sino también la evidencia de la inequidad que subyace en los sistemas de gratuidad total."[42](#) Finalmente, sobre este punto reclama revisar los criterios de distribución de recursos entre universidades, terminando con las lógicas corporativas y avanzar en "la aplicación de criterios objetivos para la distribución de los fondos públicos entre las universidades". De otro modo, enfatiza Sánchez Martínez, estaríamos consumando un "despropósito, racional y éticamente insostenible".[43](#)

También convoca a que el sistema universitario contemple un "buen sistema de becas y créditos para quienes no pueden pagar y para quienes, además de no poder pagar, necesitan que se les ayude para poder estudiar." Surge aquí el interrogante acerca de qué debe financiarse: la oferta de las instituciones o las demandas de los estudiantes por estas becas y créditos. La respuesta parece sustentar cierta ambigüedad pero el sentido general no deja dudas: "Suponer que todo el financiamiento debe hacerse por la vía de la demanda es una enorme simplificación que la experiencia comparada no respalda. Pero seguir creyendo que la única vía legítima es financiar la oferta, es aferrarse a un mecanismo de asignación que no impulsa la sana competencia, la equidad y la eficiencia."[44](#)

Otra prioridad que plantea el discurso del funcionario ministerial remite a la situación de los profesores. Admite que las remuneraciones existentes "no son bajas, sino bajísimas". Agrega casi sin respirar que "una parte sustancial del financiamiento, tanto de origen público como del que provenga de terceras

fuentes, debe dirigirse a ese problema crucial." Dicho en otros términos: considerando que no hay dinero disponible, la institución debe imaginar e implementar vías alternativas para conseguir recursos (venta de servicios, etc.) que deberá aplicar a los fines de pagar salarios dignos. No es, sin embargo, el único punto a considerar ya que esta realidad no debe obviar que "un simple aumento de salarios no mejoraría en nada la situación de la universidad, si ello no va acompañado de transformaciones profundas en el régimen de trabajo de los docentes y en la organización académica de las instituciones."[45](#)

Finalmente, se enuncia como cuestión central la revisión de los sistemas de gobierno de la Universidad. Se concede, a regañadientes y con límites asfixiantes, la vigencia de un gobierno colegiado y participativo en la medida en que sea *"compatible con una conducción eficaz que tenga al mismo tiempo una mirada estratégica."*[46 47](#)

Un primer resumen de las políticas daría cuenta de las profundas mutaciones sugeridas para una institución universitaria en crisis. Dicho con menos eufemismos, arriesgamos una traducción más cruda de los conceptos vertidos en el discurso oficial que se alinean en un todo con el proyecto del Banco Mundial. Así: en contextos de globalización neoliberal - actual fase del desarrollo capitalista- las Universidades deben ponerse al servicio del orden en al menos tres sentidos. Por un lado, generando "recursos humanos" y "conocimientos" que operen como insumo para el crecimiento económico y productivo. Segundo, que la propia institución se ofrezca - en el marco de una competencia transnacional de ofertas de educación superior- como una mercancía pasible de ser comprada y vendida en ese promisorio mercado. Es aquí donde se reafirman las eufemísticas propuestas de "recuperación de costos" vía aranceles o venta de servicios. Tercero, que la propia institución asuma criterios empresariales de organización y desde esta perspectiva se sugiere - de modo no del todo claro- reformular los criterios del gobierno universitario.

Desde este punto de partida, se impondría una adecuada selección de la demanda (siempre creciente, y que requiere un límite para no reducir la calidad de la oferta académica); una reformulación de las condiciones de trabajo docente y el avance de criterios de competencia y eficacia al interior del subsistema universitario.

En una próxima nota, desplegaremos el modo en que estas concepciones expresadas por el Banco Mundial y los funcionarios ministeriales del período se tradujeron a medidas concretas de política educativa para las Universidades.

---

## Notas

[1](#) En un próximo artículo trabajaremos con las principales normativas que en los años noventa expresaron esta perspectiva neoliberal

[2](#) Fue materia de reflexión anterior la denominación de nuestro objeto de estudio, que remite concretamente a la Universidad. Entrecruzados por definiciones políticas, teóricas y legales, "educación superior", "terciaria" o "universidad" atraviesan el lenguaje oficial y, desde ahí, nuestro propio lenguaje.

[3](#) Utilizamos a estos fines documentos preparados para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, realizada en París en octubre de 1998. Si bien su producción es tardía (estas políticas se comienzan a enunciar tempranamente, en los ochenta, y son implementadas en Argentina a partir de la asunción de Carlos Menem, a fines de esa década), tiene la ventaja de una notable claridad conceptual y explicativa de las posiciones neoliberales en torno a la universidad.

[4](#) Johnstone, Bruce "Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo." Banco Mundial. Documento preparado para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, realizada en París en octubre de 1998.

[5](#) Cabe señalar que la descentralización regional aquí enunciada no es una medida inherente al modelo de mercado, sino un dispositivo institucional que puede o no converger con la mercantilización educativa. De hecho, buena parte de las propuestas pedagógicas de descentralización han sido sustentadas por posiciones de izquierdas.

[6](#) Johnstone, Bruce .*Op.cit.*

[7](#) *Ibíd.*

[8](#) *Ibíd.*

[9](#) El-Khawas, Elaine. "El control de la calidad en la educación superior: avances recientes y dificultades por superar". Banco Mundial. Preparado como contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, celebrada en París del 5 al 9 de octubre de 1998. Aclara que este estudio no refleja las opiniones del Directorio Ejecutivo del Banco ni las de los gobiernos representados en él (nota que acompaña todos los estudios financiados por la entidad bancaria).

[10](#) *Ibíd.*

[11](#) *Ibíd.*

[12](#) *Ibíd.*

[13](#) *Ibíd.*

[14](#) *Ibíd.*

[15](#) Johnstone, Bruce. *Op.cit.*

[16](#) El mercado, aquí, es el límite a la libertad individual tan pregonada por los apologistas del orden: las expectativas de un individuo no pueden ir contra la corriente de la dinámica mercantil del conocimiento o de las propias necesidades del capital.

[17](#) Johnstone, Bruce. *Op.cit.*

[18](#) Según Daniel Cano, las formulaciones del Banco tienen como foco la impugnación del "demos" universitario. El gobierno democrático es cuestionado por el Banco desde la fórmula de su ineficiencia. Una de las causas por las cuales las instituciones universitarias son ineficientes es porque: "En la mayoría de las universidades los mecanismos de gobierno y gestión carecen de flexibilidad y de la capacidad para ser eficientes y adaptarse a un entorno cambiante. Por una parte, la toma de decisiones en el Consejo Superior de la Universidad está altamente politizada y decisiones de gestión claves son frecuentemente desbaratadas por grupos de interés o posiciones ideológicas. En esta atmósfera a menudo de confrontación, los estudiantes que pueden obtener la mayoría de los votos, son muchas veces más fuertes. Por otra parte, muchas universidades carecen de herramientas administrativas suficientes y del personal calificado para producir información oportuna y adecuada a fin de tornar más transparente el proceso de gestión. En general, no existen objetivos claros, ni planes de desarrollo, ni asignación analítica de recursos entre los diferentes departamentos, ni mediciones de calidad y

eficiencia". Señala Daniel Cano que el diagnóstico está tendenciosamente orientado a la despolitización de los órganos de gobierno universitario (como si se tratara de una empresa que compite en el mercado, donde todo objetivo que contradiga los centrales de rentabilidad, eficiencia, eficacia y calidad son vistos como obstáculos a remover); a la reducción de la participación estudiantil en los órganos de gobierno; a la profesionalización de las funciones de gestión y gobierno universitario a través de la formación de una capa tecnoburocrática de funcionarios de alto rango. (Cano, Jorge. "El Fondo Para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE). Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior en la Argentina". CEPRU (Centro de Estudios Para la Reforma Universitaria)- Serie *Universidad en Debate* N° 1).

[19](#) Johnstone, Bruce. *Op.cit.*

[20](#) El-Khawas, Elaine. *Op.cit.*

[21](#) El-Khawas, Elaine. "El control de la calidad en la educación superior: avances recientes y dificultades por superar". Banco Mundial. Preparado como contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, celebrada en París del 5 al 9 de octubre de 1998.

[22](#) Johnstone, Bruce. *Op.cit.*

[23](#) Cano, Jorge. "El Fondo Para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE). Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior en la Argentina". CEPRU (Centro de Estudios Para la Reforma Universitaria)- Serie *Universidad en Debate* N° 1.

[24](#) En materia de producción del conocimiento, la pregunta suele ser más importante que la respuesta. La formulación de los problemas expresan - por tanto - valores, cosmovisiones y proyectos no siempre explicitados. Parece comprensible -lo que no implica que sea válido, antes bien al contrario- el hecho de que la perspectiva de los financistas tenga un sesgo francamente gerencial y controlador a expensas de la lógica, la historia y la opinión de los actores que diariamente construyen la institución universitaria.

[25](#) Podríamos enumerar en principio, para desarrollar luego, la justificación de esta afirmación: es así porque difunde un modelo apologético del mercado (y sus valores concomitantes); porque cercena la democracia universitaria impulsando un gobierno tecnocrático capaz de aplicar fórmulas "eficaces" para "elevar la calidad"; porque la induce (por asfixia presupuestaria) a adoptar estrategias de subordinación a las demandas de las empresas capitalistas en todas sus funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión); porque la remite a resolver la provisión de recursos por la imposición de mecanismos mercantiles (venta de servicios, arancelamiento, etc.); porque la intenta reorganizar según criterios de la racionalidad instrumental; porque la impulsa a elevar su productividad contribuyendo por diversas vías a la acumulación de capital; porque intensifica y enajena las tareas de los trabajadores universitarios; porque, estimula al estudiante a pensar su formación en términos clientelares; porque, en definitiva, contribuye decisivamente a redireccionar a la Universidad hacia un modelo promotor del privilegio y de espaldas a las necesidades de las mayorías sociales.

[26](#) El menemismo no fue un rayo en un día de sol: luego del genocidio implementado por la dictadura militar, los partidos mayoritarios asumieron el programa de la Nueva Derecha desde el momento mismo de la transición constitucional. En este sentido, dejamos constancia de que el gobierno de la UCR fue un escalón en la consumación del modelo neoliberal.

[27](#) El punto está trabajado extensamente en Oliveira, D.A. "Educación Básica: la gestión del trabajo y

de la pobreza". Petrópolis: Vozes; 2000. También en nuestras clases anteriores.

[28](#) Así como, oportunamente y por la misma época, Derechos Humanos fue "descendida" al rango de Subsecretaría.

[29](#) Tomamos aquí publicaciones oficiales. Son fuentes del año 98, ya iniciada largamente la política universitaria neoliberal. Los textos, además de ser muy claros en sus definiciones, permiten ver puntos de vista en un momento más consolidado del proceso de transformación universitaria.

[30](#) Sánchez Martínez. "Una agenda para los años que vienen". En *La Universidad*, Boletín informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias- Año V- N° 15, diciembre de 1998.

[31](#) *Ibíd.*

[32](#) *Ibíd.*

[33](#) García de Fanelli, Ana M; "La Educación Superior Transnacional. Tipología y regulación estatal". En *La Universidad*, Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año VI, N° 18, noviembre de 1999.

[34](#) *Ibíd.*

[35](#) *Ibíd.*

[36](#) *Ibíd.*

[37](#) *La Universidad*, Secretaría de Políticas Universitarias. Año IV; N° 11, diciembre 1997.

[38](#) *La Universidad*, Secretaría de Políticas Universitarias. Año V- N° 15, diciembre 1998.

[39](#) Sanchez Martínez, *op. Cit.*

[40](#) *Ibíd.*

[41](#) En otras palabras, el recurso al mandato civilizatorio hace su aparición nuevamente en el discurso oficial: la idea de que cada quien es producto de su propio esfuerzo, imaginación o suerte constituye la legitimación del sálvese quien pueda.

[42](#) Sanchez Martínez, *op. Cit.*

[43](#) Cabe sorprenderse que funcionarios del gobierno de Carlos Saúl Menem - caracterizado por los más escandalosos negociados y las prácticas políticas más corruptas- esgriman como bandera la ética y la racionalidad.

[44](#) Sanchez Martínez, *op. Cit.*

[45](#) *Ibíd.*

[46](#) *Ibíd.*

[47](#) Dicho en otras palabras: siempre que la Universidad se encuadre en el modelo de mercado - la

conducción eficaz y esa innegociable mirada estratégica- habría lugar para un gobierno colegiado y participativo si y sólo si se ejerce bajo los mandatos señalados hasta aquí.